

Foglio Federale

Berna, 7 gennaio 1972

Anno LV

Volume I

N° 1

Si pubblica di regola una volta la settimana. Abbonamento annuo fr. 22.—, semestrale fr. 16.—, Estero fr. 37.— con allegata la Raccolta delle leggi federali. — Rivolgersi alla Tipografia Grassi & Co. (già Tipo-litografia Cantonale) Bellinzona

Telefono 092/25 18 71 — Ccp 65-690

11078

Rapporto del Consiglio federale all'Assemblea federale sulle relazioni della Svizzera con l'Organizzazione delle Nazioni Unite ed i suoi istituti specializzati, negli anni 1969 a 1971

(Del 17 novembre 1971)

Onorevoli signori, presidente e consiglieri,

seguendo il desiderio da voi espresso nell'autunno del 1969, ci preghiamo presentarvi il seguente rapporto sulle relazioni della Svizzera con l'Organizzazione delle Nazioni Unite ed i suoi istituti specializzati.

I. Prospetto liminare

Nel nostro rapporto del 16 giugno 1969 (FF 1969 I 1109) esponemmo minutamente le relazioni della Svizzera con le Nazioni Unite nonché le prospettive e le possibilità di aderire a questa grande organizzazione mondiale conservando il nostro statuto di neutralità. Nel corso delle deliberazioni parlamentari d'ottobre e novembre di quello stesso anno, voi avete approvato il rapporto, con le conclusioni che esso recava, ma avete anche manifestato il desiderio di essere tenuti regolarmente al corrente dei problemi che via via si sarebbero posti; conseguentemente avete accettato la nostra proposta di prevedere tutt'una serie di rapporti periodici, dedicati in



modo speciale alle attività dell'ONU e dei suoi istituti specializzati e alla nostra collaborazione con essi. Oggi abbiamo l'onore di presentarvi il primo testo di tale serie, dedicato alla descrizione delle grandi linee evolutive dell'ONU, durante questi tre ultimi anni, nonché alla rassegna generale dei suoi lavori e della nostra partecipazione ad essi.

Esporremo le principali attività dell'ONU raggruppandole per settori ed indicando ogni volta quale sia stata la nostra posizione e la nostra collaborazione. Di massima, abbiamo tralasciato di parlare degli eventi anteriori al triennio, dacché all'uopo potete far capo al nostro precedente rapporto anzitutto; inoltre ci siamo limitati ai fatti maggiori, presentanti un certo interesse per il nostro Paese. Giusta queste direttive, il secondo capitolo concerne l'evoluzione generale delle Nazioni Unite a contare dal 1969; il terzo e il quarto capitolo passano in rassegna le principali attività dell'ONU, dei suoi organi e dei suoi istituti specializzati elencando le diverse nostre rappresentanze; il quinto capitolo riassume quanto è stato da noi fatto nel solco delle proposte concrete formulate alla fine del nostro rapporto del 16 giugno 1969.

Vengono infine le conclusioni: in questo capitolo constatiamo come la linea direttiva, tracciata nel 1969, sia stata complessivamente seguita con buon successo. Avvertiamo nondimeno che, da un lato, l'evoluzione generale della nostra collaborazione con l'ONU e la necessità di salvaguardare al massimo i nostri interessi nonché, dall'altro, taluni avvenimenti importanti di questi ultimi tempi (la prospettiva per esempio di veder l'ONU tramutarsi in un'organizzazione veramente universale) c'inducono a ritenere assai vicino il momento in cui dovremo porci definitivamente il problema dell'adesione, salvo restando il nostro statuto di neutralità. Di conseguenza, continuando a collaborare strettamente con le Nazioni Unite, disegniamo di proseguire lo studio delle questioni ancora irrisolte in modo da preparare le Camere federali ed il Paese tutto a prendere poi tempestivamente la decisione che ormai incombe. Per associare a quest'opera preparatoria le differenti cerchie interessate, noi procureremo d'istituire una commissione consultiva, come già lo facemmo nel 1918 e nel 1945; successivamente saremo in grado di proporvi, in uno speciale rapporto, una soluzione adeguata dell'arduo problema.

II. Evoluzione generale delle Nazioni Unite dal 1969

1. Non è possibile prevedere, nel momento in cui queste righe sono scritte, le conseguenze del voto dell'Assemblea generale, intervenuto il 25 ottobre 1971, sulla rappresentanza della Cina all'ONU. L'ingresso nell'organizzazione del Governo della Repubblica popolare cinese segna indubbiamente una tappa d'estrema importanza; esso aumenterà il peso dell'Asia negli affari internazionali ed esplicherà probabilmente, sull'avvenire dell'istituzione mondiale, un'influenza forse decisiva. L'ONU trovasi pertanto alla vigilia di un nuovo periodo e, per molti rispetti, non sarà presto più quella di cui noi, qui di seguito, descriviamo le attività. Dovremo ovviamente tener conto di questa prospettiva di mutazione già nel presente rapporto, segnatamente per valutare le conseguenze di questa nuova fase dell'ONU, caratterizzata dal dispiegarsi della sua piena universalità, sulle nostre relazioni con essa.

2. Le strutture dell'ONU non hanno subito modifica alcuna a contare dal 1969. Nel corso della sessione estiva del 1971, il Consiglio economico e sociale (ECOSOC) raccomandava tuttavia all'Assemblea generale di raddoppiargli il numero dei membri e di portarlo da 27 a 54; è probabile che l'Assemblea sancirà quest'emendamento della Carta, il terzo a contare dalla creazione dell'ente. L'emendamento, per entrare in vigore, dovrà poi essere ratificato dai due terzi degli Stati membri.

3. Nonostante questa stabilità del quadro istituzionale, i compiti dei differenti organi dell'ONU son venuti evolvendo in modo assai visibile.

a. L'assenza persistente d'unanimità tra i membri permanenti, eccetto su questioni affatto minori, impedisce spesso al Consiglio di sicurezza di svolgere la missione fondamentale assegnatagli dalla Carta: quella riasumentesi nella responsabilità principale del mantenimento della pace e della sicurezza internazionale. Con l'esaurirsi della guerra fredda, la pratica del «veto» è comunque divenuta meno frequente; le decisioni, del resto, sono prese non tanto con la formale espressione del voto, bensì piuttosto mediante il metodo più duttile del «consenso». Orbene le decisioni prese con quest'ultimo metodo vengono a riposare su un denominatore comune fatalmente ristretto, onde spesso non possono scendere dal piano delle mere generalità né possono venir formulate se non con un dettato vago o addirittura ambiguo. Questa situazione ha indotto diversi membri dell'Organizzazione a portare talune questioni davanti all'Assemblea generale, prescindendo dal contrario disposto dell'articolo 12 della Carta o non curando il fatto che il Consiglio già ne fosse adito.

Questa prassi (indipendente dalle possibilità offerte dalla risoluzione «Uniting for peace» - Rp 1969, pag. 1124) non soltanto ha l'effetto di conferire, alla questione così posta innanzi, un'eco considerevolissima, vista la pubblicità data ai lavori dell'Assemblea, bensì anche quello di ottenere una formulazione precisa, poiché una risoluzione dell'Assemblea, non ostacolabile persino da un solo voto negativo d'una grande Potenza, può venir redatta con un dettato molto più esplicito di una decisione del Consiglio, sempre minacciata da un tale voto. Così, grazie alla legge del numero, una precisa risoluzione dell'Assemblea può rivestire un'influenza psicologica e morale considerevole superiore anzi, nonostante la carenza di forza cogente, a quella di una generica decisione del Consiglio di sicurezza adottata col sistema del consenso.

L'Assemblea generale, riconosciuto l'ampliamento delle sue responsabilità e del numero dei suoi membri nonché la necessità di modificare i propri metodi di lavoro, istituiva, nel novembre del 1970, un comitato speciale, composto di 31 membri ed incaricato di studiare i mezzi per migliorare le procedure e l'impostazione dei lavori.

Occorre pure notare, in questo contesto, l'accrescimento delle astensioni nel voto delle risoluzioni sia dell'Assemblea generale sia degli altri organi ed istituti specializzati: non è raro che, ancorché si formi una netta maggioranza, il numero delle astensioni venga a superare quello dei votanti. Simili risoluzioni, che offrono un'immagine deformata della volontà della comunità internazionale, finiscono per avere, nonostante le apparenze, una portata ristretta.

Per converso, l'autorità del Consiglio di sicurezza si è trovata rassodata grazie all'organizzazione, nel corso del 1970 (per la prima volta a contare dall'istituzione dell'ente), delle riunioni periodiche, quali previste dall'articolo 28 capoverso 2 della Carta. Alla riunione tenuta nel quadro delle cerimonie per il venticinquesimo dell'ONU hanno assistito 11 ministri degli affari esteri, i quali, conformemente alle finalità poste dalla Carta, hanno proceduto, senza alcun ordine rigido dei lavori, a un giro d'orizzonte. Dopo questa prima riunione non si può tuttavia asserire che il principio stesso delle riunioni periodiche resterà ormai acquisito.

Inoltre le grandi Potenze, consapevoli delle loro responsabilità particolari come membri permanenti del Consiglio di sicurezza, hanno instaurato, relativamente al conflitto medio-orientale, la «concertazione a quattro», ma è troppo presto per dire se questo metodo sarà mantenuto e se questa azione diplomatica discreta e paziente consentirà di trovare delle formule atte ad accelerare la soluzione di questa grossa vertenza. Qualora quest'azione fosse coronata da successo, la procedura stessa verrebbe a sottolineare la basilarietà della premessa dell'unità di vedute tra le grandi

Potenze: tale procedura nondimeno arrischierebbe di scemare alquanto il compito del Consiglio di sicurezza nel suo insieme.

b. L'elaborazione della «strategia per il secondo decennio dello sviluppo» ha fornito l'occasione all'ECOSOC di esaminare, una volta ancora, quale posto, giusta la Carta, esso debba tenere nell'ambito dell'ONU e come debba impostare le proprie relazioni con le organizzazioni della medesima. Questa stessa tematica si era riposta allorché occorre determinare la funzione dell'ECOSOC nella messa in opera della precedente strategia dello sviluppo. Le differenti proposte ch'erano state in merito avanzate riflettevano le divergenze di concezione tra i Paesi industrializzati specie le grandi Potenze, ordinariamente inclini ad ampliare il compito del Consiglio, ed i Paesi in via di sviluppo, i quali, per contro, si reputano insufficientemente rappresentati in detto organo. Si può ritenere che l'ECOSOC, nella sua composizione ampliata, vedrà aumentata la propria influenza segnatamente come organo di coordinamento nel sistema generale delle Nazioni Unite.

c. La quasi completa obsolescenza dell'istituto dei «Territori sotto tutela» ha fatto sì che le competenze del Consiglio di tutela, ridotto ormai a sei membri, diminuissero considerevolmente. Nondimeno quell'evoluzione che dovrebbe essere in certo senso reciproca, vale a dire il moto di accessione dei vecchi Territori coloniali all'autonomia interna ed alla indipendenza, non si è ancora compiutamente attuata. L'applicazione della dichiarazione dell'Assemblea generale del 1960 sulla concessione dell'indipendenza alle ex Colonie non cade però nell'ambito di competenza del Consiglio di tutela bensì in quello del Comitato di decolonizzazione. Questo comitato comprende 21 membri tra i quali figura un solo Stato occidentale, la Svezia, dacché la Gran Bretagna e gli Stati Uniti hanno abbandonato i loro seggi all'inizio del 1971. L'influenza di questo Comitato è risultata così notevolmente scemata.

d. La Corte internazionale di giustizia (CIG) ha pronunciato soltanto due sentenze ed un parere nel corso del triennio 1969 a 1971. Nella prima sentenza essa definiva i principi della delimitazione dello zoccolo continentale tra la Repubblica federale di Germania, da una parte, la Danimarca ed i Paesi Bassi, dall'altra, constatando che la massima dell'equidistanza non costituisce una norma del diritto internazionale consuetudinario: il pronunciato veniva pertanto ad assumere innegabilmente una grande importanza per tutti i Paesi marittimi. La seconda sentenza scioglieva una vertenza tra il Belgio e la Spagna implicante un delicato problema di protezione diplomatica. La Corte accertava che, nella fattispecie, uno Stato non era facultato ad esercitare la protezione diplomatica in favore di propri

cittadini, azionisti di un'anonima, i cui beni fossero, in un secondo Paese, colpiti da provvedimenti ritenuti illeciti, qualora l'anonima avesse sede in un Paese terzo. Il parere, infine, reso nel 1971, era stato chiesto dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite, la quale domandava alla Corte di pronunciarsi sulle conseguenze giuridiche della presenza prolungata dell'Africa del Sud in Namibia (sud-ovest africano). In esso la Corte si dichiara dell'opinione che gli Stati membri delle Nazioni Unite hanno «l'obligation de reconnaître l'illégalité de la présence de l'Afrique du Sud en Namibie» e, quindi, di astenersi da ogni atto «qui impliquerait la reconnaissance de la légalité de cette présence». Essa inoltre reputava che incombesse anche agli Stati non membri delle Nazioni Unite «de prêter leur assistance à l'action entreprise par les Nations Unies en ce qui concerne la Namibie». Lo studio dei considerandi mostra tuttavia che, nonostante la netta formulazione del dispositivo, la «assistance» richiesta agli Stati non membri si limita ad una mera astensione, vale a dire al semplice sforzo di evitare ogni atto di riconoscimento.

Lo scetticismo mostrato da diversi Stati verso la giurisdizione internazionale obbligatoria ha fatto sì che l'attività della Corte internazionale di giustizia venisse, questi ultimi anni, a ridursi considerevolmente. Taluni Stati reputano che il ricorso obbligatorio alla giurisdizione della Corte costituisca un'inaccettabile limitazione della loro sovranità; altri ritengono che la Corte applichi un ordine giuridico alla cui formazione essi non hanno in alcun modo partecipato; infine, lo sviluppo della prassi dell'arbitrato bilaterale e dei tribunali internazionali regionali viene a sua volta a porsi come terza causa della diminuzione del numero di vertenze per le quali la Corte è adita. A questi diversi fattori aggiungasi una consapevolezza viepiù acuta del fatto che talune vertenze, oggi, si prestano meglio a soluzioni non giuridiche, bensì politiche, quanto possibile duttili.

Questa disaffezione alla Corte non sembra peraltro accettata come irreversibile. Da oltre un anno una Commissione della Corte internazionale di giustizia è incaricata di rivederne le regole procedurali; inoltre, durante la venticinquesima sessione dell'Assemblea generale, la Sesta commissione ha discusso il compito della Corte e ha chiesto poi ai membri dell'ONU, ed agli altri Stati partecipi dello statuto della Corte, di sottoporre alla Segreteria generale le loro vedute e le loro proposte di rinnovo.

La Svizzera ha partecipato a questa inchiesta: le osservazioni che essa ha fatto tenere alla Segreteria generale trattano la questione del numero dei giudici e della durata in carica, il sistema delle elezioni, l'eventualità di camere regionali, la deputazione di giudici ad hoc e l'accesso delle Organizzazioni internazionali alla procedura contenziosa; furono aggiunte anche talune osservazioni più analitiche sulla procedura e sui metodi di lavoro. La questione della corte è all'ordine del giorno della ventiseiesima sessione

dell'Assemblea generale, ora in corso, e la Sesta commissione è incaricata d'esaminarla, lavoro questo cui il nostro Paese partecipa, seppure senza diritto di voto, stante alcune opposizioni invero ingiustificate vista la nostra partecipazione di pieno diritto allo statuto della Corte equivalente a quella dei membri dell'ONU. Anche questa circostanza dimostra però come la nostra estraneità all'ente superiore abbia risvolti negativi, ancorché giuridicamente ingiustificati, sulla nostra posizione rispetto agli enti minori.

e. U Thant, Segretario generale a contare dal 1961, annunciava, nel gennaio del 1971, la sua rinuncia al rinnovo del mandato, la cui scadenza è prevista per il 31 dicembre prossimo. La scelta di un successore, magari interim, da eleggere poi dall'Assemblea generale su raccomandazione del Consiglio di sicurezza, non è ancora fatta, anzi appare difficile: diverse candidature sono state poste innanzi e talune in modo ufficiale. È verosimile che la designazione di un nuovo segretario generale apporterà rapidi cambiamenti nell'insieme dell'alto funzionariato in immediato contatto col segretario, e questi cambiamenti esplicheranno senz'altro una notevole influenza sull'andamento dei lavori dell'Organizzazione nei prossimi anni.

4. Occorre, in questo contesto, far parola anche delle difficoltà finanziarie che continuano ad aduggiare il cammino dell'ONU e che, per molti membri dell'ente mondiale, rappresentano una preoccupazione crescente. In generale ci si preoccupa anche del costante aumento delle spese dell'ONU e degli istituti specializzati. Questo aumento deriva essenzialmente dall'importanza crescente dell'aiuto che talune organizzazioni accordano ai Paesi in via di sviluppo, ancorché le loro attività in questo settore siano frequentemente finanziate da contributi spontanei. È nondimeno manifesto che una politica finanziaria drastica s'impone, l'ammontare delle risorse, essenzialmente assicurate da un numero molto limitato di membri, non potendo indefinitamente crescere col ritmo attuale. Questa constatazione evidenzia la necessità di un coordinamento razionale fra i differenti programmi, affinché si possa conseguire la massima efficacia nell'impiego dei mezzi messi a disposizione. Come osservatore, nel gruppo detto di Ginevra, il nostro Paese segue molto da vicino gli sforzi fatti dalle principali Nazioni occidentali contribuenti e si associa alle loro decisioni, in quanto possibile.

5. La venticinquesima Assemblea generale ha offerto, al Segretario generale ed ai membri dell'ONU, l'occasione di volgersi a guardare la strada percorsa durante il quarto di secolo d'esistenza dell'Organizzazione e di fare un bilancio delle attività svolte. Nonostante la perdita dell'entusiasmo e le delusioni, cui differenti cerchie han dato voce, il dibattito ha

messo in evidenza numerosi aspetti circa i quali i pareri sono risultati ampiamente positivi. Sul piano economico e sociale, l'ONU certamente non ha demeritato. Nella lotta contro la fame, l'ignoranza, la povertà e la malattia, l'ente mondiale, ancorché ben lungi dal conseguire le mete prefissate, ha nondimeno colto successi innegabili vuoi direttamente, vuoi tramite i suoi istituti specializzati. Sul piano politico si può dire che l'ONU ha, a diverse riprese, contribuito ad evitare che conflitti locali degenerassero in una conflagrazione generale. È pure certo che l'ONU ha favorito la promozione di circa 75 Stati all'indipendenza. Invero essa è riuscita ben raramente a dirimere le vertenze fra i membri, però ha pur saputo attenuare le tensioni, non foss'altro già con l'offrire ai contendenti un luogo d'incontro. Non dimentichiamo del resto che la Carta non autorizza l'Organizzazione ad intervenire negli affari che ricadono essenzialmente nell'ambito di competenza nazionale di uno Stato! Comunque, dobbiamo riconoscere che il regolamento pacifico di una vertenza dipende meno dall'organizzazione (la quale può unicamente offrire taluni meccanismi risolutivi) che non dagli Stati membri stessi, a cominciare proprio dalle Parti in litigio e dalle grandi Potenze, cui incombe in prima linea il mantenimento della pace mondiale. Dobbiamo costatare qui, ancora una volta, che la responsabilità degli scacchi dell'ONU ricade in massima parte sugli Stati membri, troppo adusati a seguire l'Organizzazione solo allorché sembra servire i loro interessi particolari. Possiamo ben sottoscrivere a questa affermazione di U Thant, destinata a sottolineare «le paradoxe de la nature humaine qui, tout en donnant à l'homme la raison, grâce a laquelle il discerne ce que le bon sens et le bien commun commandent de faire, le pousse à s'engager obstinément dans la direction opposée, celle de l'intérêt personnel à courte vue, même s'il risque ainsi de se détruire lui-même [...] Il ne s'agit pas (aggiungeva il Segretario generale) de savoir si l'organisation est un succès ou un échec. S'il existait une autre possibilité, le succès ou l'échec de l'ONU n'aurait guère d'importance et les Nations Unies pourraient sans danger entrer dans l'histoire: une fois de plus, une louable expérience historique n'aurait pas, en fin de compte, justifié les espoirs mis en elle. Mais, autant que je puisse en juger, il n'y a absolument pas d'autre moyen en perspective pour tenter de faire face à la multitude des problèmes globaux de plus en plus urgents qui nous assaillent, d'autant plus qu'il se peut que la question critique soit maintenant notre survie même».

III. Rassegna delle principali attività delle Nazioni Unite

1. Questioni politiche

a. Nuovi membri

Cinque nuovi membri, le Isole Figi, Bahrein, Bhutan, Qatar e Oman, sono stati ammessi dopo il 1969 nell'organizzazione e queste ammissioni hanno portato il numero dei membri a 131.

Come l'abbiamo detto sopra, l'Assemblea generale ha risolto, il 25 ottobre 1971, di ammettere la rappresentanza della Repubblica popolare cinese all'ONU. La questione della rappresentanza cinese ha costantemente occupato le Nazioni Unite sin dalla proclamazione della Repubblica popolare, il primo ottobre 1949, ad opera del Governo di Pechino. Ma siccome quest'ultimo Governo era stato riconosciuto, agli inizi, soltanto da una minoranza di membri dell'ONU, il seggio della Cina, membro fondatore dell'organizzazione e titolare di uno dei 5 seggi permanenti in Consiglio di sicurezza, continuò ad essere occupato dai rappresentanti delle autorità al potere nell'isola di Taiwan con il nome di Repubblica di Cina. Il Governo di Pechino, seguendo in ciò la stessa linea seguita dalle autorità di Taiwan, asseriva di rappresentare l'insieme del territorio cinese e si opponeva a che l'esistenza di due Stati cinesi fosse riconosciuta. Giusta questa tesi, generalmente ammessa nella comunità internazionale, non v'è dunque se non un unico seggio cinese all'ONU, il cui titolare doveva essere però, secondo gli uni, il rappresentante del Governo di Pechino e, secondo altri, quello delle autorità di Taiwan. Sino al 1970, i progetti di risoluzione intesi a sostituire la delegazione di Taiwan con quella della Repubblica popolare cinese sono sempre stati respinti dall'Assemblea generale in quanto non riunivano la maggioranza (che doveva essere di due terzi dei membri presenti e votanti, dato che l'Assemblea aveva deciso trattarsi d'una questione importante).

Pur significando, nell'estate del 1971, di non voler più ostacolare ormai la rappresentanza della Repubblica popolare cinese, il Governo degli Stati Uniti dichiarava che si sarebbe opposto ad ogni decisione d'esclusione dei rappresentanti di Taiwan; dal canto suo, il Governo della Repubblica popolare cinese, fermo nella tesi d'un'unica Cina, notificava che non avrebbe occupato il seggio qualora i delegati di Taiwan fossero rimasti nell'organizzazione. Il 25 ottobre, dopo aver deciso (59 voti contro 55 e 15 astensioni) di non applicare la maggioranza dei due terzi, l'Assemblea deliberava (76 voti contro 35 e 17 astensioni) che il Governo della Repubblica popolare cinese era, esso solo, facoltato ad occupare il seggio della Cina. Poco prima del voto i delegati di Taiwan s'erano ritirati dichiarando di cessare così ogni collaborazione con l'Assemblea.

La conclusione di un accordo fra le 4 Potenze in merito a Berlino, il 4 settembre 1971, ed i negoziati intertedeschi in corso permettono di prevedere che le due Germanie potranno essere ammesse all'ONU in un avvenire assai prossimo. Questa soluzione influenzerebbe favorevolmente il regolamento della questione della rappresentanza degli altri Stati divisi.

b. Micro-Stati

La questione dei micro-Stati non ha conosciuto sviluppi nuovi. L'iniziativa, presa nel 1969 dagli Stati Uniti per l'istituzione dello statuto di «membro associato», non ha avuto seguito alcuno. Tuttavia, esaminandosi la candidatura del Butan in Consiglio di sicurezza, nel febbraio del 1971, il Comitato incaricato dell'ammissione dei nuovi membri è stato riconfermato in carica, da ciò non si può comunque inferire che i membri delle Nazioni Unite siano inclini a restringere, rispetto agli Stati molto piccoli, la facoltà di divenire membri, a titolo pieno, dell'organizzazione.

c. Mantenimento della pace

aa. Abbiamo esaminato, nel rapporto del 1969, le circostanze in cui unità militari, dette «forze internazionali», erano state mobilitate per prevenire minacce contro la pace. Lo statuto giuridico di queste «forze internazionali di pace» non è sancito in nessun disposto della Carta istitutiva né è stato definito dal Comitato a ciò espressamente deputato. In queste condizioni, i nostri lavori concernenti una eventuale partecipazione alle «forze internazionali di pace» sono rimasti anch'essi bloccati. Riteniamo comunque possibile che cittadini svizzeri vengano messi a disposizione dell'ONU per missioni non armate, limitate a compiti di vigilanza ed osservazione, quali quelli affidati alla Commissione per la supervisione della tregua in Palestina (ONUST). Analogamente, una partecipazione elvetica a missioni informative ordinate dal Consiglio di sicurezza o dal Segretario generale (già ve ne sono stati esempi) non lederebbe in nulla il nostro statuto di neutralità.

bb. Il nostro Paese ha continuato a fornire un proprio contributo a diverse azioni impostate dalle Nazioni Unite col precipuo scopo di mantenere la pace. In questo contesto noi partecipammo con 200 000 dollari annui al finanziamento della «forza delle Nazioni Unite a Cipro» (UNFICYP), il cui mandato è stato poi regolarmente confermato dal Consiglio di sicurezza. I nostri contributi assommano a 6,5 milioni di franchi circa su un totale di 101 milioni di dollari versati a tutt'oggi.

Nel vicino Oriente abbiamo messo un secondo aereo a disposizione dell'ONUST; questo aereo veloce serve agli spostamenti del personale, prin-

cialmente tra Gerusalemme ed il Cairo, mentre il DC 3 fornito già nell'autunno del 1967 è adibito al trasporto del materiale. I due aerei sono pilotati da equipaggi svizzeri.

Infine in Corea continuiamo a partecipare, per tassativa domanda dei firmatari degli accordi armistiziali, alla Commissione neutra di vigilanza.

d. Sudafrica

La legittimità della rappresentanza nelle organizzazioni internazionali della Repubblica Sudafricana è stata sovente revocata in dubbio, data la politica di discriminazione razziale praticata dal Governo di quello Stato. Nel 1970, per la prima volta, l'Assemblea generale contestava i poteri del rappresentante sudafricano, senza peraltro impedirlo né di tenere il proprio seggio né di prendere la parola.

Inoltre il Consiglio di sicurezza rimane adito del problema della Namibia. Questo territorio, già colonia tedesca col nome di Sud-Ovest Africano, divenne nel 1920 un mandato amministrato dall'Unione Sudafricana sotto controllo della Società delle Nazioni. A contare dal 1946, l'Assemblea generale chiese alla Sudafrica di soddisfare agli obblighi assunti nel quadro del mandato e gli raccomandò di togliere la tutela dal territorio.

Il Sudafrica, dal canto suo, argomentò nel senso che gli obblighi da esso assunti erano divenuti caduchi con la scomparsa della Società delle Nazioni e rifiutò di prestarsi ad un controllo delle Nazioni Unite; ciò indusse l'Assemblea generale, il 27 ottobre 1966, a mettere unilateralmente fine al mandato ed a decidere che questo territorio, oramai noto col suo nome africano di Namibia, corrispondesse direttamente con l'ONU. In un parere consultivo reso il 21 giugno 1971 su domanda del Consiglio di sicurezza, la Corte internazionale di giustizia constatava che la presenza Sudafricana in Namibia era illegale e che detto Stato aveva l'obbligo di ritirarsi da questo territorio. Giusta la Corte, gli Stati membri delle Nazioni Unite devono astenersi da ogni atto, segnatamente da ogni relazione col Sudafrica implicante un riconoscimento della legalità della presenza sudafricana in Namibia; la Corte reputava pure essere compito degli Stati non membri delle Nazioni Unite di dare la loro assistenza all'azione intrapresa dall'ONU e, conseguentemente, di astenersi da ogni atto che potesse implicare il riconoscimento della legalità della presenza sudafricana. Il 20 ottobre 1971, il Consiglio di sicurezza adottava una risoluzione in cui recepiva completamente le decisioni della Corte.

e. Rhodesia

La proclamazione della Repubblica ad opera dei dirigenti rodesiani, il 2 marzo 1970, ha fatto sì che il Consiglio di sicurezza adottasse una nuova

risoluzione intesa segnatamente a postulare la rottura di tutte le relazioni diplomatiche o consolari con questo territorio. In differenti risoluzioni anteriori, il Consiglio aveva già adottato, sulla scia della dichiarazione unilaterale d'indipendenza della Rhodesia, diverse misure comportanti tra l'altro il divieto d'esportazione d'armi, un embargo economico e finanziario quasi totale (cfr. Rp 16 giu. 1969).

Noi abbiamo deciso, il 16 marzo 1970, la chiusura del nostro consolato in Salisbury. Il divieto totale delle esportazioni d'armi era stato ordinato già il 17 dicembre 1965; quanto ai provvedimenti di carattere economico e commerciale, è noto che il nostro Paese, in modo autonomo e senza con ciò riconoscere alcun obbligo giuridico, ha preso già nel 1965 le necessarie disposizioni per limitare il commercio con la Rhodesia ad un interscambio assolutamente normale, onde prevenire ogni possibilità di eludere la politica di sanzioni decretata dalle Nazioni Unite. Da allora, la nostra posizione non è cambiata e nessun abuso di detto interscambio normale è stato riscontrato.

f. Problemi del disarmo

Un compito importante spetta alle Nazioni Unite nel settore del disarmo. Nel corso di questi ultimi anni i negoziati sul disarmo si sono svolti principalmente nel quadro della Conferenza del comitato del disarmo in Ginevra, la quale presenta periodicamente i suoi rapporti all'Assemblea. Nel compilare le proprie istruzioni al Comitato, l'Assemblea tien conto dei risultati raggiunti ed, eventualmente, degli elementi nuovi affiorati nel settore degli armamenti. La Svizzera, non essendo membro dell'ONU, non è rappresentata in seno agli organi deputati a questi negoziati.

Durante gli anni 1969, 1970 e 1971, i negoziati si sono incentrati sul divieto di installare armi nucleari, od altri mezzi di distruzione di massa, nei fondi sottomarini, sul divieto assoluto di esperimenti con armi nucleari¹⁾, nonché sul divieto della messa a punto, della fabbricazione e dell'immagazzinamento d'armi chimiche e biologiche. A diverse riprese l'ONU ha poi richiamato l'attenzione dei Governi sulla questione degli armamenti classici, segnatamente sul commercio delle armi. Infine l'Assemblea generale ha proclamato «decennio del disarmo» gli anni dal 1970 al 1980, onde sottolineare il significato dei negoziati in corso e l'urgenza del problema.

I risultati ottenuti durante quest'ultimo triennio non sono trascurabili: il 5 marzo 1970 entrava in vigore il trattato sulla non-proliferazione delle armi nucleari, firmato da un centinaio di Paesi e ratificato da oltre 60; il

¹⁾ Quelli sotterranei non sono inclusi nel Tratt. di Mosca, vietante gli esperimenti nucleari, del 1963.

7 dicembre dello stesso anno, l'Assemblea generale approvava il trattato sul divieto d'installare armi nucleari e mezzi di distruzione e di massa nei fondi marini (abbiamo firmato questo trattato l'11 febbraio 1971, non è però ancora entrato in vigore); infine, la Conferenza del Comitato del disarmo in Ginevra terminava, il 28 settembre 1971, lo studio di un progetto di convenzione sul divieto della messa in punto, fabbricazione e accumulazione delle armi batteriologiche (biologiche) o a base di tossine e sulla loro distruzione, progetto che verrà esaminato dall'Assemblea generale quest'anno ancora, approvato ed aperto poscia alle firme (per ora s'è avverato impossibile estendere il divieto alle armi chimiche, ma gli sforzi per raggiungere questo scopo continuano).

Abbiamo firmato, il 27 novembre 1969, il trattato sulla non-proliferazione delle armi nucleari, senza peraltro proporvi di ratificarlo; infatti questo testo non ha raggiunto il grado di universalità che ci sembra indispensabile soprattutto considerando il fatto che diversi Stati, dotati di industrie nucleari importanti, non hanno ancora depositato i loro strumenti di adesione o ratifica. Un altro ostacolo all'adozione di questo testo risiede nel fatto che il problema del controllo degli Stati membri dell'Euratom permane irrisolto; per contro, è ormai noto come sarà per configurarsi l'insieme degli obblighi derivanti dal futuro trattato sul controllo.

Invero, i negoziati sul disarmo non progrediscono se non molto lentamente, stante principalmente l'atteggiamento adottato da taluni Stati la cui opinione risulta di fatto preponderante. Del resto non si devono nemmeno sottovalutare le difficoltà che ostacolano il cammino. Decisioni avventate lungi dal conseguire un miglioramento della situazione, potrebbero aggravarla. La questione del controllo è particolarmente difficile da risolvere: senza un controllo efficace la maggior parte delle convenzioni in questo settore diviene inaccettabile, anzi pericolosa. Orbene l'impostazione di un sistema di controllo urta in ostacoli politici e tecnici, che non possono essere rovesciati se non in un clima politico favorevole. Occorre non pretere questi elementi se si vuol giudicare in modo equo il problema del disarmo, il quale, vista la sua importanza, deve chiamare su di sé la più vigile attenzione dei Governi.

Menzioniamo infine che l'approccio alla tematica del disarmo si fa non soltanto sul piano universale, ma anche sui piani regionali e bilaterale. In questo contesto va segnalata la conclusione, il 14 febbraio 1967 ad opera degli Stati dell'America latina, di un trattato vietante le armi nucleari in tutta la regione, trattato che è stato accolto con grande soddisfazione dall'Assemblea generale dell'ONU. Inoltre gli Stati Uniti e l'URSS tentano, a contare dal 1969 mediante i negoziati segreti noti con il nome di «SALT», di limitare i loro armamenti strategici.

g. Non-proliferazione delle armi nucleari e controllo dell'Agenzia dell'energia atomica (AIEA)

L'articolo terzo del trattato sulla non proliferazione delle armi nucleari fa obbligo, a ciascuno Stato partecipe non dotato d'armi nucleari, di accettare, entro un termine determinato, le garanzie in materia di controllo stipulato in un accordo da negoziare e concludere con l'AIEA conformemente allo statuto della medesima ed al suo sistema di garanzie. Questi provvedimenti di controllo devono impedire che le materie fissili vengano distolte dall'utilizzazione pacifica per essere impiegate nell'approntamento di armi nucleari od altri dispositivi esplosivi. Gli accordi di cui si tratta possono essere conclusi con l'AIEA anche da più Stati congiuntamente.

L'AIEA ha già esperienza estesa in materia di controllo, tuttavia il trattato sulla non-proliferazione implica differenti modificazioni o adeguamenti del sistema attualmente praticato dall'Agenzia: da una parte, infatti, il numero degli Stati controllati va crescendo e, dall'altra, il controllo deve estendersi all'insieme delle attività nucleari pacifiche degli Stati controllati e non più, com'è previsto dal sistema attuale, solo all'esercizio di taluni impianti nucleari. Il nuovo controllo, così ampliato e ristrutturato, si incarnerà su una vigilanza concentrata sul flusso delle materie fissili. Inoltre l'Agenzia si sforza di attuare gli stessi diritti e gli stessi obblighi per tutti gli Stati da sottoporre al suo controllo nel quadro del trattato.

Il Consiglio dei governatori dell'AIEA ha istituito, il 6 aprile 1970, un comitato incaricato d'elaborare un accordo-tipo di controllo destinato a servire di base ai differenti Stati ed all'Agenzia stessa per i negoziati ulteriori. Oltre 40 Paesi tra i quali la Svizzera, hanno partecipato ai lavori di questo Comitato protrattisi dal giugno del 1970 al marzo del 1971. Il Comitato ha tenuto più di 80 sedute, nel corso delle quali è giunto a predefinire gli aspetti tecnici, giuridici, amministrativi e finanziari dell'accordo-tipo. Noi abbiamo partecipato in modo molto attivo a questi negoziati, che interessano il nostro Paese dacché la Svizzera sarà sottoposta al controllo nel caso in cui il Legislativo ratifichi il trattato sulla non-proliferazione. La nostra delegazione ha ottenuto che le condizioni di controllo (quelle a parer nostro più importanti) siano tassativamente previste nell'accordo tipo. Questo testo offre la miglior garanzia contro le violazioni del trattato sulla non-proliferazione pur contenendo le spese in limiti sopportabili. Il controllo si limita all'essenziale e non porta se non sulle materie fissili; controlli doppi o multipli possono essere evitati. L'intensità e la frequenza dei controlli sono funzione degli impianti controllandi. Le disposizioni concernenti l'esplicazione concreta del controllo garantiscono in modo soddisfacente la protezione dei segreti industriali e commerciali: lo Stato controllato ha tra l'altro il diritto di partecipare alla scelta degli ispettori cui dare accesso agli impianti, nonché di farli accompagnare da propri specialisti. Su due punti invece la nostra azione non ha avuto successo: non

siamo riusciti a far pienamente ammettere, nel modello d'accordo, il principio della responsabilità illimitata né quello dell'arbitrato per tutte le vertenze risultanti dal controllo. Sul primo punto, infatti, l'agenzia ha rifiutato d'assumere la responsabilità per un infortunio nucleare sopravvenuto in corso di controllo; il rischio di un tale infortunio può del resto essere considerato debolissimo al lume delle esperienze sinora fatte. Sul secondo punto, il Consiglio dei governatori dell'Agenzia si è riservato il diritto, senza possibilità d'appello a un tribunale arbitrale, di dirimere esso stesso tutte le questioni concernenti le eventuali violazioni del trattato di non proliferazione e dei relativi accordi di controllo, concernenti, in altre parole, gli abusi nella produzione e nell'impiego delle materie fissili. Numerose alte Parti contraenti dell'accordo sulla non-proliferazione hanno intavolato negoziati con l'Agenzia per concludere un accordo di controllo sulla base del testo tipo previsto; tre Stati hanno già condotto in porto questi negoziati, diversi altri sono assai vicini alla meta.

h. Dichiarazione sulle relazioni pacifiche

Nell'occasione del venticinquesimo anniversario dell'Organizzazione, l'Assemblea generale delle Nazioni Unite adottava, nell'ottobre del 1970, una «Dichiarazione relativa ai principi del diritto internazionale sulle relazioni amichevoli e la cooperazione fra gli Stati, conformemente alla Carta delle Nazioni Unite». Il testo, elaborato da uno speciale comitato adunatosi in Ginevra nella primavera del 1970, costituisce uno schizzo di codificazione di quel settore che il diritto internazionale classico denominava «diritto di pace». Esso recepisce segnatamente il divieto della minaccia o dell'impiego della forza e sancisce, come conseguenza, il rispetto delle frontiere, il divieto delle incursioni armate e del sostegno ad atti di terrorismo. La dichiarazione richiama pure il principio del regolamento pacifico delle controversie, quello della non-ingerenza, quello del dovere di cooperazione, quello della parità giuridica e quello del diritto dei popoli a disporre di se stessi, la norma dell'uguaglianza sovrana degli Stati e quella della buona fede nel compimento degli obblighi dedotti dalla Carta.

i. Definizione dell'aggressione

Nel 1967, la ventiduesima Assemblea generale decideva di costituire un comitato di 35 membri e di incaricarlo di formulare una definizione dell'aggressione. Questo concetto è menzionato infatti a più riprese nella Carta, segnatamente negli articoli 39 e 51, onde la definizione tornerebbe utile al Consiglio di sicurezza per valutare i casi che gli sono sottoposti. A contare dalla sua istituzione, il Comitato suddetto ha tenuto ogni anno una sessione di più settimane. I lavori, particolarmente delicati, si sono, dopo aver lungamente segnato il passo, recentemente messi in cammino: a con-

tare dal 1970, l'URSS, gli Stati non impegnati e gli Occidentali hanno presentato dei progetti di definizione radicati peraltro in basi ideologiche differenti ancorché includenti tutti i punti più importanti. La tematica è complessa, essa abbraccia segnatamente l'aggressione diretta ed indiretta, il principio della priorità, l'operato delle entità politiche diverse dagli Stati, l'impiego legittimo della forza, l'intenzione aggressiva. Il Comitato s'è occupato anche di taluni atti connessi all'aggressione come la dichiarazione di guerra, l'invasione, l'occupazione, i bombardamenti, il blocco, l'attività terrorista e sovversiva: temi tutti che dovrebbero risultare inclusi nella definizione stessa. Esso ha considerato pure le conseguenze giuridiche dell'aggressione nonché l'applicazione della definizione ad opera del Consiglio di sicurezza. Come che sia, nessun progresso sostanziale è stato sinora registrato e gli sforzi per arrivare all'approdo di una definizione unica sono lungi dal concludersi.

2. Questioni giuridiche

a. Codificazione del diritto internazionale

È interessante indicare qui, per sommi tratti, come si elabori un accordo codificatorio d'un settore del diritto internazionale. La Commissione del diritto internazionale determina innanzitutto quali temi debbano prioritariamente venir codificati; lo fa, in parte, su istruzione dell'Assemblea generale dell'ONU la quale può agire sia spontaneamente sia su proposta della Sesta Commissione. La Commissione del diritto internazionale nomina allora un relatore, il quale presenta degli studi sull'uno o l'altro dei settori scelti e propone dei testi idonei a costituire un progetto di convenzione. Essa discute poi la concezione generale ed il progetto del relatore, il quale è allora tenuto ad adattare il suo testo alle linee direttive stabilite dalla Commissione. Dopo aver esaminato i testi adattati, la Commissione si trova in grado di redigere un proprio rapporto all'Assemblea generale, rapporto che essa sottopone, come progetto, al parere degli Stati membri dell'ONU.

In seguito la Commissione, vagliati i differenti pareri governativi che le sono giunti, redige per proprio conto un suo testo definitivo; successivamente tocca all'Assemblea generale decidere se affidare la codificazione a una Conferenza speciale oppure alla Sesta Commissione (come è accaduto per esempio con la convenzione sulle missioni speciali). Non appena il testo sia stato adottato dalla Conferenza o dalla Commissione, poi dall'Assemblea generale, viene aperto alle firme; successivamente va ratificato dagli Stati giusta le loro procedure costituzionali oppure accettato secondo altre modalità.

Nel quadro delle Nazioni Unite, il nostro Paese ha collaborato due volte alla codificazione del diritto internazionale. Nel 1968/69 abbiamo partecipato, nella Sesta Commissione, con voce consultiva ma senza

diritto di voto, all'elaborazione della convenzione sulle missioni speciali (ne facciamo parola più sotto, in 2 b). Questo esempio mostra che la scelta dell'organo cui è affidata la codificazione risulta d'importanza primordiale per il nostro Paese: infatti siamo bensì ammessi a partecipare alle Conferenze speciali, non abbiamo invece nessun diritto di partecipare ai lavori della Sesta Commissione: nell'ipotesi dunque d'una crescente importanza della Commissione nella codificazione del diritto internazionale, avremmo ragioni serie di temere che lo sviluppo del diritto codificato avvenga senza influenza veruna da parte nostra, il che sarebbe ovviamente una iattura.

Come abbiamo detto sopra, il progetto di convenzione sulle relazioni tra gli Stati e gli enti internazionali è stato sottoposto pure al parere della Svizzera, dal momento in cui questa materia presenta per essa un interesse del tutto particolare (vedi 2 c). Il nostro Paese non ha però un diritto formale d'essere consultato sui progetti di convenzione presentati dalla Commissione del diritto internazionale, ancorché esso reputi di gran momento d'essere inteso.

Prima di chiudere il discorso su questo tema specifico, occorre richiamare la vicenda dell'ultima codificazione, concretatasi nella convenzione di Vienna sul diritto negoziale, del 23 maggio 1969. Come noto, talune delle soluzioni apportate da questa convenzione a problemi di principio sollevano obiezioni da parte di taluni Stati. Le ratifiche sono quindi venute a ritmo molto lento. Nel momento della redazione del presente rapporto, si contavano soltanto nove ratifiche mentre ne occorrerebbero ben 35 affinché la convenzione abbia ad entrare in vigore.

b. Convenzione sulle missioni speciali

La Sesta Commissione poté accordarsi, nel 1969, sul testo d'un progetto di convenzione per le missioni speciali, vale a dire per le missioni temporanee di carattere rappresentativo scambiate tra Stati. Era questa la prima volta che un compito di codificazione veniva affidato non già ad una conferenza speciale bensì alla Sesta commissione, ai cui lavori il nostro Paese ha potuto prender parte con voce consultiva, pur senza diritto di voto. La Svizzera ha collaborato in modo costruttivo, avanzando segnatamente una proposta concernente il regolamento obbligatorio delle vertenze, proposta accettata nella forma di un protocollo addizionale della Convenzione. Il 31 luglio 1970 la Svizzera ha firmato la convenzione.

c. Progetto di convenzione sulle relazioni tra gli Stati e gli enti internazionali

La Sesta Commissione ha discusso i rapporti che le sono stati sottoposti dalla Commissione del diritto internazionale e segnatamente gli articoli

di un progetto preparato da detta commissione in vista di una convenzione sulle relazioni tra gli Stati e gli enti internazionali. Questo progetto è inteso a definire la posizione giuridica delle missioni permanenti e delle missioni d'osservazione presso gli enti internazionali, nonché quella delle delegazioni presso gli organi o le conferenze internazionali. Noi siamo molto interessati non solo alla conclusione di una tal convenzione, ma anche alla possibilità di partecipare ai lavori d'elaborazione: infatti difficilmente potremmo sottrarci ai principi che verranno in essa sanciti, dato che numerose organizzazioni internazionali hanno sede in Svizzera, che delegazioni permanenti si trovano in Ginevra e che molte e varie conferenze internazionali s'adunano nel nostro Paese. Abbiamo dunque risposto favorevolmente all'invito che ci è stato fatto di dare la nostra opinione per scritto.

d. Diritto umanitario

Dopo avere esaminato i risultati della Conferenza internazionale dei diritti dell'uomo, tenutasi in Teheran nella primavera del 1968, l'Assemblea delle Nazioni Unite, nella sessione di quello stesso anno, pregava il Segretario generale di preparare, in una con il Comitato internazionale della Croce Rossa (CICR), un rapporto sui provvedimenti da prendere per assicurare, in tempo di guerra, una migliore applicazione delle convenzioni umanitarie vigenti, nonché sulla necessità d'elaborare nuovi testi internazionali di carattere umanitario ed altri strumenti giuridici adeguati, intesi ad assicurare meglio la protezione di civili, prigionieri e combattenti.

Sulla base di questo rapporto, l'Assemblea adottava, il 28 dicembre 1970, una risoluzione in cui si esprimeva la speranza che «la Conférence d'experts gouvernementaux, que le CICR doit réunir en 1971, approfondira la question de savoir de quelle façon il convient de développer les règles humanitaires existantes applicables aux conflits armés». Essa decise inoltre che i due rapporti del Segretario generale, le osservazioni eventuali dei Governi e ogni altro documento pertinente fossero trasmessi alla Conferenza peritale, mentre invitava il Segretario generale a riferire alla ventiseiesima sessione i risultati di questa conferenza. In tal modo, la materia dei due rapporti del Segretario generale è divenuta uno degli oggetti della Conferenza dei periti governativi, tenutasi in Ginevra nel maggio/giugno 1971, con partecipazione del nostro Paese.

e. Diritto internazionale spaziale

Il Comitato delle Nazioni Unite per l'utilizzazione pacifica dello spazio, formato di 28 Stati, è stato creato nel 1959. Questo Comitato ha allestito due trattati, adottati in seguito dall'Assemblea generale: il primo, chiamato comunemente «trattato dello spazio» (M del 30 apr. 1969, FF 1969 vol. I) stabilisce i principi che reggono le attività degli Stati in materia di

esplorazione e di utilizzazione dello spazio extra-atmosferico, compresa la luna e gli altri corpi celesti, segnatamente le norme dell'uguaglianza giuridica e del rispetto degli interessi di ciascuno Stato; il secondo concerne il salvataggio degli astronauti, il ritorno dei medesimi e la restituzione degli oggetti lanciati nello spazio extra-atmosferico (M citato innanzi) e stabilisce le modalità d'applicazione di taluni articoli del trattato dello spazio. La Svizzera ha ratificato i due testi (DF del 2 ott. 1969, RU 1970 89) entrati poi in vigore per il nostro Paese il 18 dicembre 1969.

In quanto membro d'enti internazionali, per esempio dell'Organizzazione europea delle ricerche spaziali (ESRO) e dell'Organizzazione internazionale delle comunicazioni mediante satelliti (INTELSAT), il nostro Paese ha parimente interesse a che le attività degli Stati e degli enti internazionali si ancorino a basi giuridiche internazionali ben salde. Tuttavia noi ci troviamo esclusi dai lavori del Comitato dell'ONU e non possiamo partecipare alla redazione dei testi negoziali. Lo statuto d'osservatore è riservato ai membri dell'Organizzazione non appartenenti al Comitato. Nel settore del diritto internazionale spaziale sussiste pure il rischio di vedere le grandi potenze disciplinare i loro interessi senza tener conto di quelli dei piccoli Stati. Noi, per contro, teniamo fermamente a far sentire la nostra voce.

Inoltre nella sessione estiva del 1971, il Comitato dell'ONU ha messo a punto, dopo negoziati annosi, il testo di un terzo trattato concernente la responsabilità per i danni cagionati con voli spaziali. Infine il Comitato accoglieva diverse proposte, provenienti da taluni Governi, intese all'elaborazione di progetti d'accordo sull'immatricolazione delle astronavi, sulla utilizzazione pacifica dei corpi celesti e delle loro risorse naturali, nonché sui principi giuridici disciplinanti le emissioni, tramite satellite, dei programmi di radio e di televisione.

f. Diritto marittimo internazionale

Analogamente a quanto accade nel settore del diritto spaziale internazionale, le Nazioni Unite hanno una funzione determinante nell'elaborazione delle norme giuridiche internazionali per l'esplorazione e l'impiego dei fondi sottomarini. Visti i progressi tecnici che ormai consentiranno, nel corso dei prossimi decenni, di esplorare scientificamente e di utilizzare economicamente i fondi, un Comitato speciale, composto di 42 Stati, fu istituito nel 1968 per studiarne l'impiego pacifico oltre i limiti della giurisdizione nazionale. Questo Comitato è stato incaricato di redigere una risoluzione all'intenzione dell'Assemblea generale concernente le norme per i fondi marini; il testo della risoluzione stipula che questi fondi sono patrimonio comune dell'umanità e quindi anche dei Paesi senza litorale e che tutti gli Stati hanno il diritto di partecipare al loro sfruttamento economico: la venticinquesima Assemblea generale ha accettato questa veduta.

Il Comitato per l'utilizzazione pacifica dei fondi marini è stato poi ampliato ad 86 membri ed incaricato di preparare la Conferenza sul diritto marittimo che si terrà nel 1973. Basandosi sulla risoluzione poc'anzi citata, la Conferenza dovrà mettere in punto il testo di un trattato sancente un regime internazionale per l'esplorazione e l'utilizzazione dei fondi oltre la giurisdizione nazionale e, poscia, muovendo da questa solida base, tentare già di prevedere una struttura atta a porre in atto i principi del trattato. Non è ancora possibile dire se tale struttura si tradurrà in una vera organizzazione internazionale o semplicemente in un organo di coordinamento delle attività degli Stati. Contemporaneamente la Conferenza dovrà regolare il problema dell'estensione delle acque territoriali e dello statuto degli stretti. La Svizzera, Paese industrializzato ma senza litorale, è nondimeno interessata a tutte queste attività; dobbiamo constatare che il nostro Paese, non membro delle Nazioni Unite, trovasi escluso dai lavori del Comitato sull'utilizzazione pacifica dei fondi marini, tuttavia, l'ONU prevede, per la preparazione della Conferenza del diritto marittimo del 1973, una procedura di consultazione che includerà anche il nostro Paese.

3. Questioni economiche

a. Questioni dello sviluppo

I lavori delle organizzazioni delle Nazioni Unite, competenti in materia di sviluppo, sono stati dominati, nel corso degli anni 1969 e 1970, dal gran tema della preparazione del secondo decennio delle Nazioni Unite per lo sviluppo. Questi lavori sono sfociati nell'adozione, da parte dell'Assemblea generale il 24 ottobre 1970, d'una risoluzione che definisce gli elementi essenziali di una «strategia dello sviluppo» per gli anni settanta.

La Svizzera è stata indotta a prendere parte all'elaborazione di questa «strategia» da due considerazioni: il nostro Paese, innanzitutto, aveva partecipato, nel quadro degli istituti e degli organi delle Nazioni Unite di cui è membro, alla discussione per la definizione della collaborazione di questi organi al programma del secondo decennio; inoltre esso era stato eletto membro del Comitato preparatorio (vale a dire del Comitato economico dell'ECOSOC, ampliato per l'occasione da 27 a 54 membri), incaricato dell'attuazione del detto programma nonché della previa elaborazione del testo stesso della «strategia».

La preparazione, ad opera dell'insieme degli enti gravitanti sulle Nazioni Unite, del secondo «decennio dello sviluppo» ha apprestato la buona occasione per un riesame generale del contenuto e della forma della cooperazione internazionale nel settore dello sviluppo.

Le numerose discussioni circa il contenuto concreto di questa cooperazione si sono incentrate sia sul perseguimento delle finalità già accolte sia sulla ricerca di nuovi obiettivi.

In questo quadro, le questioni relative ai provvedimenti di carattere commerciale e finanziario in favore dei sottosviluppati furono fatti oggetto di un esame approfondito, sul piano intergovernativo, nel quadro della Conferenza delle Nazioni Unite per il commercio e lo sviluppo (CNUCED). Da parte sua l'OIL ha impostato il «programma mondiale dell'impiego», mentre l'organizzazione delle Nazioni Unite per l'alimentazione e l'agricoltura (FAO) si dedicava a definire le grandi linee direttive di un piano indicativo mondiale per il settore agricolo. Altri enti, come l'organizzazione delle Nazioni Unite per lo sviluppo industriale (ONUDI), l'organizzazione mondiale della sanità (OMS), l'organizzazione delle Nazioni Unite per l'educazione, la scienza e la cultura (UNESCO), pur senza compilare un programma particolare hanno nondimeno, tramite le loro segreterie, partecipato attivamente alla preparazione di quelle parti della strategia del secondo decennio che più direttamente si riconnettono al loro settore d'attività. Parallelamente ai lavori intrapresi dalle Nazioni Unite, la Banca internazionale per la ricostruzione e lo sviluppo (BIRD) ha colto l'occasione della fine del primo decennio dello sviluppo per incaricare una Commissione internazionale, presieduta dall'ex-primo ministro del Canada Lester B. Pearson, d'esperire un esame globale degli esiti di questa azione decennale; i risultati di questo studio sono poi serviti come base per un riesame delle attività della BIRD e dell'Associazione internazionale per lo sviluppo (AID), come vedremo qui sotto.

Per quanto concerne l'aspetto strutturale della cooperazione internazionale per lo sviluppo, va detto che la precisazione della corrispondenza funzionale dell'operato dei differenti organi ed istituti delle Nazioni Unite con le necessità ed i bisogni enucleati dalla strategia del secondo decennio, hanno condotto ad avviare una certa reimpostazione della attività di questi organi ed istituti, specie in materia di assistenza tecnica e di preinvestimento. Questa reimpostazione è stata precipuamente ispirata dallo studio della funzionalità del sistema d'aiuto allo sviluppo delle Nazioni Unite (Rapporto Jackson), effettuato nel quadro del programma delle Nazioni Unite per lo sviluppo (PNUD).

La strategia del decennio 1970-1980 riveste la forma di una risoluzione dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite; il testo richiama i principi basilari della cooperazione internazionale, definisce le finalità per i prossimi dieci anni e predelinea i provvedimenti da prendere per attuarle. Ancorché un certo numero di «punti strategici» (tra i quali alcuni assai importanti, come quelli relativi al volume dei trasferimenti finanziari verso le aree depresse o alle finalità dell'aiuto pubblico) siano stati oggetto di riserve da parte di taluni Paesi, si può nondimeno considerare che il testo adottato dall'Assemblea generale offrirà un insieme coerente di linee direttive, atto ad orientare l'azione della comunità internazionale nel settore dello sviluppo durante il prossimo decennio.

Due ordini di finalità appaiono registrati nella strategia. Un primo ordine è formato da una serie di obiettivi quantitativi globali o settoriali: rientra in questo ordine (premessa l'ipotesi d'un indice di crescita demografica nelle aree depresse del 2,5%) l'indicazione d'un tasso globale del 6% di aumento annuo medio del prodotto lordo; rientrano pure in questo ordine taluni indici analitici concernenti segnatamente la crescita annua media della produzione agricola (4%), della produzione industriale (8%), delle importazioni (7%) e delle esportazioni (un po' più del 7%). Con questo primo ordine quantitativo sta in parallelo un secondo ordine di carattere qualitativo: questo secondo insieme di obiettivi è inteso ad assicurare una ripartizione più equa dei redditi e dei beni onde promuovere la giustizia sociale e l'efficacia produttiva; gli obiettivi di questo secondo ordine concernono segnatamente l'impiego, il tasso di scolarizzazione, il livello dell'insegnamento, le condizioni di sanità e di abitazione nonché in genere la promozione umana e sociale.

Circa il capitolo dei provvedimenti concreti, la strategia si limita ad un riassunto sistematico delle risoluzioni e raccomandazioni adottate sull'arco degli ultimi anni dalle istituzioni economiche e sociali gravitanti sulle Nazioni Unite. Per la maggior parte, questi provvedimenti sono dunque già stati, almeno quanto al principio, accettati dagli Stati membri: essi concernono segnatamente il commercio dei prodotti di base, l'espansione dell'esportazione dei manufatti, la cooperazione economica tra i Paesi in via di sviluppo, il trasferimento delle risorse finanziarie verso le aree depresse, il miglioramento degli introiti nel settore degli invisibili, il trasferimento delle scoperte della scienza e della tecnica, la diversificazione dei prodotti nonché l'elaborazione e l'esecuzione dei piani di sviluppo.

Ancorché impartecipati delle Nazioni Unite, noi siamo stati indotti, dalla nostra qualità di membro di pieno diritto degli istituti economici dell'ONU, dalla funzione già svolta nell'elaborazione della strategia del secondo decennio, nonché dalla portata di questa cooperazione internazionale, a prendere ufficialmente posizione sulla strategia internazionale delle Nazioni Unite per questo secondo decennio dello sviluppo. Tale gesto era volto a riaffermare la nostra solidarietà coi principi della Carta delle Nazioni Unite nonché ad indicare una nostra precisa volontà di associarci alla realizzazione della strategia dello sviluppo. All'uopo abbiamo, il 24 ottobre 1970, pubblicato una dichiarazione autonoma (vedi allegato V) che è stata poi comunicata al segretario generale delle Nazioni Unite tramite il nostro osservatore a Nuova York; nella dichiarazione precisiamo il nostro modo di considerare la strategia e dichiariamo la nostra disponibilità a prendere in considerazione i provvedimenti che la strategia preconizza nei differenti settori dell'aiuto allo sviluppo.

Per quanto concerne taluni aspetti più specifici della cooperazione multilaterale all'opera d'aiuto allo sviluppo nel quadro delle Nazioni Unite, possiamo rilevare i seguenti:

Nel settore della *politica commerciale*, il provvedimento che ha richiamato più particolarmente su di sé l'attenzione della comunità internazionale, nel corso degli ultimi tre anni, è stato l'instaurazione di un sistema di preferenze tariffarie generali in favore dei Paesi depressi. In seguito a consultazioni nell'ambito della CNUCED, terminate nell'ottobre del 1970, i Paesi progrediti, tra i quali la Svizzera, hanno definito quali metodi essi disegnano di porre in atto per accordare le preferenze tariffarie ai sottosviluppati. Per quanto ci concerne, questo provvedimento è stato descritto nel messaggio del 24 marzo 1971 (FF 1971 I).

Nel settore del *finanziamento dello sviluppo* giova sottolineare che, grazie all'impulso dato dal suo nuovo presidente, il gruppo della Banca mondiale (BIRD, AID più Società finanziaria internazionale) ha posto in cantiere una rivalutazione delle proprie attività e una ridefinizione di tutto il proprio programma nell'intento di adeguarli meglio all'evoluzione dei bisogni in materia di sviluppo.

Secondo queste nuove direttive, è stato compilato un programma quinquennale, iniziante nel 1968 ed essenzialmente orientato a far sì che il volume delle operazioni finanziarie svolte dal gruppo abbia a raddoppiare entro cinque anni. In questo senso lo sforzo porterà segnatamente sulla crescita dei mutui che l'AID accorda alle Nazioni depresse con tassi e termini di rimborso particolarmente favorevoli. I nuovi orientamenti per tutte queste attività possono essere riassunti come segue: gli sforzi nel settore agricolo sono stati intensificati in modo considerevole come anche quelli in favore dell'insegnamento; il gruppo della Banca mondiale ha inoltre iniziato una sua azione nel settore della pianificazione demografica; l'estensione delle attività è stata ampliata in modo da poter aiutare un maggior numero di Paesi, specie piccoli; inoltre la Banca, nell'attuare la sua politica, ha cominciato ad estendere la nozione di «sviluppo» oltre i limiti delle mere esigenze della crescita economica, spingendoli ad abbracciare anche talune parti del settore sociale; infine essa ha rafforzato il suo programma di incarichi di studio dell'economia dei diversi Paesi, onde aiutare meglio quelli del Terzo mondo a formulare i propri bisogni ai fini d'una adeguata strategia generale dello sviluppo.

I problemi concreti sui quali s'appunta attualmente l'attenzione del gruppo della Banca sono così elencabili: indebitamento estero crescente dei sottosviluppati; snellimento delle politiche di concessione dei mutui; maggior svincolo dell'aiuto bilaterale; elaborazione di un sistema internazionale di assicurazione degli investimenti e stabilizzazione dei prezzi dei prodotti di base. Richiamiamo infine che l'autunno 1969 è stato segnato, quanto alla BIRD, dalla pubblicazione del rapporto della Commissione di studio dello sviluppo internazionale presieduta da Lester Pearson. Da allora la Banca si è impegnata in un'analisi approfondita delle raccomandazioni che la concernono e che sono argomentate in detto rapporto.

L'AID, quanto ad essa, si è concentrata sulla questione della terza ricostituzione delle proprie risorse. Giusta gli impegni presi l'anno scorso dai suoi membri, ma con riserva di ratifica, questa nuova ricostituzione dovrebbe raggiungere circa 813 milioni di dollari l'anno per un periodo di tre anni a contare dal 1971, il che rappresenta un aumento imponente rispetto alla precedente ricostituzione.

D'altro canto la cooperazione che si è instaurata, già da numerosi anni ormai, tra il nostro Paese e gli istituti del gruppo della Banca mondiale è ulteriormente continuata:

Sul nostro mercato finanziario la BIRD ha piazzato, a contare dalla sua origine fino al mese di settembre 1971, ben 17 mutui rappresentanti un ammontare globale di 1145 milioni di franchi; aggiungansi i diversi mutui di banche svizzere e della Confederazione per un ammontare di 462 milioni di franchi. La Svizzera è il solo Paese impartecipe della Banca mondiale che possa partecipare invece, date le sue relazioni finanziarie strette con questo istituto, alle sollecitazioni d'offerte internazionali, cui procede nel quadro dell'impiego dei propri mezzi. La Banca mondiale, compresa l'AID, ha ordinato in Svizzera, sino a metà del 1970, merci e servizi per un ammontare globale di circa 1,4 miliardi di franchi.

Noi avevamo accordato all'AID nel 1967 un primo mutuo gratuito di 52 milioni di franchi rimborsabile in 50 anni. Nel 1970 il Consiglio federale decideva, con riserva d'approvazione parlamentare, di consentire a detto istituto un nuovo mutuo di 130 milioni di franchi nel quadro del credito-programma di 400 milioni di franchi per l'aiuto economico e finanziario alle Nazioni depresse. Con decreto federale del 20 settembre 1971 (FF 1971 II 533) approvavate la nostra proposta. Questo credito all'AID costituirà la partecipazione finanziaria elvetica alla terza ricostituzione finanziaria dell'istituto; esso sarà pagabile in tre rate annuali (1971-1973) rimborsabile in 50 anni e senza interessi.

Aggiungiamo che il nostro Paese, ancorché non membro della Banca mondiale, partecipa attivamente agli sforzi fatti da quest'ultima per coordinare le azioni di sviluppo sul piano internazionale. La Svizzera infatti è rappresentata in diversi gruppi di coordinamento, sia come osservatore sia come membro. Compito di questi gruppi è appunto quello di coordinare i provvedimenti di sviluppo degli Stati donatori e degli enti internazionali competenti in favore di ogni singolo Paese depresso, così da poter adeguare tutti questi diversi provvedimenti ai precisi bisogni del medesimo.

Nel settore dell'*industrializzazione*, l'ONUDI non ha intermesso di svilupparsi a contare dalla sua creazione e oggigiorno essa sembra tenere una funzione cardinale crescente nel quadro degli istituti economici delle Nazioni Unite. Nel corso del 1971, l'attività dell'ONUDI è stata più particolarmente contrassegnata dalla riunione, in giugno, della prima confe-

renza internazionale di tutti i membri dell'organizzazione. Questa conferenza ha proceduto a un primo bilancio d'attività ed ha definito le direttive per i prossimi anni. Oltre ai contributi svizzeri al PNUD, una parte dei quali serve a finanziare un settore importante del programma dell'ONUDI, il nostro Paese ha spontaneamente assegnato a questa organizzazione due contributi destinati al finanziamento di un programma di formazione pratica per alti funzionari delle Nazioni in via di sviluppo che si occupano di industrializzazione. Il primo di questi contributi, dell'ammontare di un milione, è stato assegnato nel 1968, il secondo, di 1,3 milioni, nel 1971.

Per quanto concerne la cooperazione allo sviluppo nel settore agricolo, questi tre ultimi anni sono stati illustrati dalle riunioni, nel 1969 e 1971, delle Conferenze biennali della FAO cui la Svizzera partecipò. I delegati si sono occupati essenzialmente del «Piano indicativo mondiale» della FAO, concernente lo sviluppo agricolo mondiale, e della problematica della riforma agraria. Essi hanno inoltre definito talune priorità in materia di produzione agricola, onde tentare di colmare il grave ritardo, che tuttora sussiste in un numero molto alto di Paesi, nel campo della nutrizione.

Nel settore della *cooperazione tecnica multilaterale*, la Svizzera ha continuato attivamente la propria collaborazione ai programmi operativi d'assistenza tecnica delle Nazioni Unite. A livello istituzionale, innanzi tutto, essa ha partecipato alla riorganizzazione del programma delle Nazioni Unite per lo sviluppo (PNUD), principale fondo delle Nazioni Unite nel settore della cooperazione tecnica e del preinvestimento. Di fronte alla crescita rapida delle proprie attività, il PNUD ha in effetto intrapreso una revisione approfondita delle proprie strutture, dei propri metodi di lavoro, nella linea delle raccomandazioni che gli erano state fatte in seguito al rapporto Jackson. Così, a contare dal 1972, un nuovo sistema di ripartizione delle risorse e del controllo del loro impiego, molto meglio adeguato alla considerazione dei bisogni prioritari dei Paesi depressi, sarà messo in opera.

Membro del Consiglio di amministrazione del PNUD a contare dalla fondazione, nel 1966, la Confederazione ha sempre considerato che convenisse erogare i fondi destinati all'assistenza tecnica multilaterale preferibilmente tramite questo ente; essa gli ha quindi assegnato contributi di 12,1 milioni di franchi nel 1969 e di 13,4 milioni di franchi nel 1970; inoltre per sostenere concretamente il PNUD nei suoi sforzi di ristrutturazione e di pianificazione razionale dell'assistenza, essa ha deciso di annunciare simultaneamente i suoi contributi per il 1971 ed il 1972, che toccano rispettivamente 16,15 milioni e 17,15 milioni di franchi.

La nostra collaborazione col PNUD si è poi rinforzata nel 1971, grazie ad un accordo giusta il quale dei giovani Svizzeri potranno partire a contare dal 1972 per recarsi nei Paesi in via di sviluppo come amministratori praticanti presso dei rappresentanti residenti del PNUD. Inoltre, il Segretario generale dell'ONU ha affidato al PNUD la gestione del Fondo

delle Nazioni Unite per le attività demografiche (UNFPA) e l'organizzazione di un corpo di volontari delle Nazioni Unite (VNU) il quale ha iniziato la sua opera nell'autunno del 1971. La Svizzera ha deciso di contribuire all'attività di questi due enti.

La nostra collaborazione operativa con le Nazioni Unite nel settore dell'assistenza tecnica, oltre ai contributi generali qui sopra menzionati, tocca anche un certo numero di progetti particolari gestiti direttamente da un'istituzione specializzata o da un organismo dell'ONU. Questo aiuto completa l'attività ordinaria delle Nazioni Unite come anche le nostre attività bilaterali.

In questo quadro, due progetti, totalizzanti un contributo elvetico di fr. 1,5 milioni, sono stati messi in cantiere col concorso dell'UNICEF, l'uno in Turchia e l'altro in Indonesia; due altri sono in corso d'esecuzione assieme all'OMS, nel Marocco ed in Guatemala, per essi il nostro Paese ha assegnato 1,7 milioni di franchi; finanziamo inoltre un progetto dell'OMM a Ceylon per un ammontare di 470 000 franchi. La nostra collaborazione con la FAO comprende tre progetti, da noi finanziati in Africa per un ammontare di 970 000 franchi, nonché la messa a disposizione di una quindicina di giovani Svizzeri, giusta un accordo firmato nel 1970 con questo ente. Nel settore della formazione, organizziamo un certo numero di corsi e di seminari con l'ONUDI, il Centro di commercio internazionale CNUCED/GATT e la Segreteria generale dell'ONU. Sosteniamo poi anche finanziariamente l'UNRWA, l'UNESCO e l'UPU per taluni dei loro progetti. Infine, la Confederazione ha partecipato, con un ammontare di due milioni di franchi, ai progetti di sviluppo del bacino del Mekong, realizzati dal Comitato del Mekong in collaborazione con la Commissione economica per l'Asia e l'Estremo Oriente (ECAFE).

b. Questioni monetarie. Fondo monetario internazionale (FMI)

Per il FMI, il periodo cui qui ci riferiamo è stato segnato dai seguenti fatti: aumento della quotaparte degli Stati membri nel quadro della quinta revisione quinquennale; adozione, nell'estate 1969, d'un meccanismo destinato ad aiutare i membri a rimediare ai bruschi scarti di prezzo dei prodotti di base; conclusione, nel dicembre dello stesso anno, d'un accordo con l'Africa del Sud concernente gli acquisti d'oro effettuati dal Fondo in detto Paese¹⁾; infine, istituzione dei diritti speciali di prelievo intesi a rafforzare i mezzi internazionali di regolamento monetario. Segnaliamo, per quest'ultimo punto, che una prima assegnazione di questi diritti, d'un am-

¹⁾ Giusta questo Acc. la Svizzera si riserva d'acquistare oro sudafricano mediante Conv. con quella Banca centrale; conseguentemente la BN può attuare acquisti proporzionali a quelli del Fondo, secondo il tasso elvetico di partecipazione al vecchio pool dell'oro.

montare di circa 3,4 miliardi di dollari, si è già avuta all'inizio del 1970 e una seconda assegnazione, di circa 2,9 miliardi, all'inizio di quest'anno.

Ma l'avvenimento certo più importante è senza dubbio costituito dalla recente crisi che scuote le relazioni monetarie internazionali. È noto che questa crisi consiste essenzialmente nel disavanzo cronico della bilancia americana dei pagamenti e nel conseguente afflusso considerevole di dollari, diretto segnatamente verso le Nazioni europee. Davanti all'aggravamento della situazione statunitense, il presidente Nixon annunciava, il 15 agosto scorso, un programma di ripresa economica comprendente segnatamente la sospensione della convertibilità del dollaro in oro (sospensione peraltro già largamente in atto). Diversi Paesi industrializzati hanno poi, per conto loro, deciso di lasciar fluttuare almeno parzialmente le loro monete, mentre altri, come la Francia, hanno introdotto il doppio mercato dei cambi. Due delle norme basilari del sistema monetario del dopoguerra, vale a dire la convertibilità del dollaro in oro e la fissità dei tassi di cambio, essendo quindi rimesse in forse, una riforma del sistema divenne inevitabile; occorrerà conseguire un equilibrio migliore tra le bilance dei pagamenti degli Stati Uniti e quella delle altre Nazioni industrializzate, procedere a un riesame della funzione del dollaro sul piano internazionale e ricercare una soluzione contrastante efficacemente i movimenti speculativi dei capitali.

La Confederazione non è stata risparmiata dalla crisi: dopo aver rivlutato il franco, nel mese di maggio, vi abbiamo chiesto, permanendo l'insicurezza monetaria internazionale, i necessari poteri per salvaguardare la nostra moneta, poteri che ci avete accordato con decreto federale dell'8 ottobre 1971 (RU 1971 1446). Una volta ancora s'è dovuto constatare quanto strettamente il nostro Paese trovisi economicamente vincolato al resto del mondo. Ne consegue che, allorché si avviano delle discussioni sulla riforma del sistema monetario internazionale, noi abbiamo il massimo interesse ad accrescere ancora la nostra collaborazione con gli altri Stati e cogli enti interessati. Questa linea di collaborazione ci spinge a rendere viepiù positivo il nostro atteggiamento verso il Fondo monetario internazionale e la Banca mondiale, nonché ad accelerare gli studi in corso per un'eventuale adesione. Precisiamo che, a contare dal nostro precedente rapporto, l'attenzione delle autorità competenti si è portata segnatamente sul funzionamento e sugli effetti del nuovo sistema dei diritti speciali di prelievo.

4. Questioni sociali

a. Diritti dell'uomo

L'anno 1971 è stato proclamato dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite «Anno internazionale della lotta contro il razzismo e la discriminazione razziale». Noi stiamo attualmente esaminando la possibilità, per la

Confederazione, d'aderire alla convenzione internazionale sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale. Una tale adesione risulterebbe conforme allo spirito di tolleranza e di rispetto della dignità umana che sottende il nostro sistema di garanzia dei diritti costituzionali dei cittadini. La succitata importante convenzione delle Nazioni Unite, entrata in vigore il 4 gennaio 1969, prevede l'istituzione di un Comitato per l'eliminazione della discriminazione razziale, composto di 18 membri ed incaricato di svolgere talune funzioni correlate con l'applicazione delle disposizioni della convenzione; esso ha già tenuto due sessioni nel 1970 ed una nel 1971. La tematica, dopo l'entrata in vigore nel 1968 del «protocollo per la composizione delle vertenze tra i membri dell'UNESCO nella lotta contro la discriminazione nell'insegnamento», abbraccia tutto un nuovo insieme di sforzi volti a togliere ogni forma di discriminazione. Questo quadro normativo per la promozione dei diritti dell'uomo sul piano universale, da completare con la messa in cantiere di una convenzione internazionale per l'eliminazione delle discriminazioni basate sulla religione o sull'ideologia, troverà il suo coronamento soltanto allorché i patti internazionali relativi ai diritti dell'uomo, già adottati dall'Assemblea generale il 16 dicembre 1966, saranno entrati in vigore.

Il progetto d'istituzione della funzione di «alto commissario delle Nazioni Unite per i diritti dell'uomo», risalente ad una proposta costaricana del 1965, urta tuttavia contro numerosi ostacoli. Tratterebbesi di designare una personalità indipendente, incaricata d'aiutare gli Stati membri «à promouvoir et à encourager le respect universel et effectif des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous, sans distinction de race, de sexe, de langue ou de religion». Diversi Paesi s'oppongono all'istituzione di una tale funzione, argomentando che essa si configurerebbe come un mero doppione di organi già funzionanti (ECOSOC, Commissione dei diritti dell'uomo) o già istituiti, segnatamente dalla convenzione internazionale per l'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale e dal patto internazionale concernente i diritti civili e politici; la questione sarà ripresa nel corso della ventiseiesima sessione dell'Assemblea generale.

b. Diritto del lavoro

L'*Organizzazione internazionale del lavoro* (OIL) tiene ogni anno la sua conferenza internazionale in Ginevra. In questi ultimi tempi essa suole incentrare i suoi sforzi sulla cooperazione tecnica, onde permettere agli Stati depressi di migliorare le loro strutture sociali e d'accrescere la loro produttività, ma soltanto nel 1960 essa ha creato l'«Istituto internazionale di studi sociali», in Ginevra, e, nel 1965, il suo «Centro internazionale di perfezionamento professionale e tecnico» in Torino.

Cura costante dell'OIL è di formulare nuove norme internazionali a disciplina del settore: nelle sessioni 1970 e 1971 ben quattro convenzioni sono

state adottate concernenti i congedi pagati dei lavoratori, la definizione del salario minimo, la protezione dei rappresentanti dei lavoratori nel quadro aziendale e la protezione contro i rischi connessi con l'uso del benzene. Una conferenza straordinaria, consacrata alle questioni marittime, è stata tenuta nel 1970 ed ha sancito due convenzioni e sei raccomandazioni concernenti le condizioni di lavoro della gente di mare.

Mediante il suo «programma mondiale per l'impiego», l'OIL intende elevare di molto il livello dell'occupazione e, conseguentemente, il livello di vita dei lavoratori. Per raggiungere quest'alto obiettivo, i Paesi depressi devono fare, del pieno impiego, una delle principali finalità della loro politica nazionale di sviluppo, rivedendo all'uopo la legislazione, le politiche e le pratiche nazionali intese a limitare l'impiego e mettendo in opera le necessarie riforme agrarie come base dello sviluppo rurale, nonché coordinando queste riforme con lo sviluppo industriale; dal canto loro, i Paesi industrializzati devono contribuire ad elevare il livello dell'impiego produttivo nelle aree depresse mediante provvedimenti quali la riduzione degli ostacoli alle importazioni da esse provenienti, il trasferimento annuo di risorse finanziarie a profitto di dette aree, il coordinamento dei loro programmi d'aiuto con le politiche nazionali per l'occupazione. L'OIL, in collaborazione con le Nazioni Unite, gli istituti specializzati, la Banca mondiale ed il Fondo monetario internazionale, organizza delle missioni di consulenza dei Paesi sottosviluppati, in una con le organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori, al fine di giungere alla formulazione di una strategia globale dell'impiego: di tali missioni una è già stata inviata a Ceylon, un'altra in Colombia.

A contare dall'anno scorso, l'OIL trovasi minacciata da una crisi finanziaria. Nell'agosto del 1970, a domanda dei sindacati, il Congresso americano decideva infatti di sospendere il pagamento di ben metà del contributo statunitense 1970 come anche di non versare il contributo 1971, ritenendo che l'ente stesso subisse un'influenza eccessiva da parte dei Paesi dell'est; il Governo americano riconosceva tuttavia che gli ammontari non versati restavano comunque dovuti. È evidente che queste sospensioni dei contributi creano gravi difficoltà all'organizzazione la quale ha immediatamente dovuto ridurre le spese inerenti al personale ed alle missioni e procrastinare riunioni previste per il 1970 ed il 1971; inoltre il direttore generale è stato autorizzato ad accettare dei mutui o dei doni o a sollecitare dei prestiti. Pienamente coscienti dell'alto valore dei lavori dell'OIL, cui noi diamo un aiuto finanziario importante per la costruzione della nuova sede ginevrina, il nostro Paese segue attentamente l'evolversi della situazione.

c. Ecologia

La maggior parte degli istituti specializzati e diversi organi delle Nazioni Unite si vanno occupando, da anni ormai, della grave questione della

protezione ecologica; i nostri delegati si sono associati attivamente a questi lavori, per esempio in seno alla Commissione economica per l'Europa, che ha trattato il tema dell'inquinamento causato dagli scappamenti dei veicoli a motore. Ma è da tre anni circa che i problemi ecologici son venuti prevalendo, in modo sempre più spiccato, tra le preoccupazioni degli Stati e del pubblico e superando di molto l'ambito delle istituzioni per venirsi a porre sul proscenio dell'azione delle Nazioni Unite.

Ovviamente toccherà alle Nazioni altamente industrializzate d'Europa e d'America del Nord, al Giappone e all'Australia avvertire per prime, ed in modo intensissimo, la necessità di una cooperazione bilaterale o regionale per la protezione ecologica. Così, spalleggiando l'OCSE (Parigi), il Consiglio d'Europa (Strasburgo) e le Comunità europee (Bruxelles), enti tutti coi quali noi collaboriamo, la CEE-ONU ha convocato un colloquio sull'ambiente, organizzato dalla Cecoslovacchia in Praga nella primavera del 1971, i cui lavori già costituiscono una delle basi essenziali della prevista Conferenza universale delle Nazioni Unite (vedi oltre).

Ma divenne rapidamente ovvio che la protezione ecologica non s'imponesse soltanto alle Nazioni industrializzate. Nei Paesi in via di sviluppo, per esempio, ancorché si affermi come prioritaria la necessità d'incrementare l'industrializzazione, è apparso ormai chiaro che l'avvento della medesima comporta per l'ambiente minacce tanto più gravi quanto più sfrenatamente essa si attua, in assenza di quel sostrato finanziario, strutturale e scientifico che, negli Stati progrediti, può offrire invece i mezzi per limitare le nefaste conseguenze della vita moderna oppure per porvi rimedio. Nacque da queste constatazioni l'idea di una conferenza universale sul tema dell'influenza delle nuove tecniche nelle relazioni umane e nella società, idea messa innanzi dal Comitato consultivo scientifico delle Nazioni Unite, appoggiata poi dall'ECOSOC e dalla Conferenza dell'UNESCO sulla biosfera, propugnata successivamente da 45 Stati davanti alla ventitreesima sessione dell'Assemblea generale, nel 1968, e da questa unanime approvata.

Da impartecipe delle Nazioni Unite, il nostro Paese non poteva pretendere d'essere ammesso nel Comitato dei 27 incaricato della preparazione della conferenza ecologica universale, prevista per il giugno del 1972 in Stoccolma, esso nondimeno è stato autorizzato a farsi rappresentare da un osservatore alla seconda sessione tenutasi nel febbraio del 1971 in Ginevra e verrà associato agli studi ed ai lavori successivi.

La tematica della conferenza di Stoccolma è imponente: tra i provvedimenti già delineati figurano una dichiarazione universale, misure contro l'inquinamento marino e la degradazione o l'inquinamento dei suoli, la sorveglianza ed il controllo degli inquinanti, la salvaguardia di regioni di importanza naturale, culturale o storica, la protezione di speci animali o vegetali pericolanti.

Noi prestiamo un'attenzione oculata a questi ampi piani e contiamo di collaborare alla loro attuazione nella misura delle nostre possibilità assieme agli altri Stati chiamati ad assistere alla Conferenza di Stoccolma. Va detto a questo proposito che sussiste ancora per noi la possibilità di partecipare a questa conferenza in quanto l'elenco degli Stati invitati non è stato ancora definitivamente compilato; comunque noi siamo deliberati ad associarci agli sforzi dei numerosi Paesi che desiderano una razionalizzazione ed un coordinamento maggiori delle innumerevoli iniziative internazionali in materia ecologica.

d. Aiuto umanitario e alimentare

Il mandato dell'*Alto commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati* (UNHCR) è stato rinnovato l'ultima volta sul cadere del 1968 per un periodo di 5 anni. Il compito del Commissariato è duplice: da un lato assicura la protezione internazionale dei rifugiati, dall'altro deve ricercare soluzioni permanenti per la loro collocazione aiutando i Governi e le associazioni private a facilitare il loro rimpatrio qualora sia spontaneamente desiderato o la loro assimilazione nelle nuove comunità nazionali. I rifugiati possono ormai beneficiare di una valida protezione giuridica, assicurata mediante due strumenti capitali allestiti dall'UNHCR: la convenzione del 28 luglio 1951 sullo statuto dei rifugiati (DF 14 dic. 1954, RU 1955 469) e il protocollo addizionale del 31 gennaio 1967 (DF 4 mar. 1968, RU 1968 1148), ambedue questi testi sono stati firmati e ratificati dalla Confederazione.

Sul piano dell'assistenza materiale, il Commissariato, che dispone di un preventivo annuo di circa 6 milioni di dollari, è stato indotto, questi ultimi anni, ad ampliare i propri programmi in favore dei rifugiati, segnatamente in Africa. Questi programmi, affidati per esecuzione ad enti specializzati, tendono a favorire la reintegrazione dei rifugiati africani (oggi-giorno 1 milione di persone).

Il nostro Paese è membro del Commissariato sin dall'inizio e detiene un seggio nel Comitato esecutivo del programma; il nostro contributo al medesimo assomma, per il 1971, ad 1 milione di franchi. D'altro canto noi proseguiamo la nostra politica d'accoglimento dei rifugiati (che sono a tutt'oggi 35 000), in massima parte Cecoslovacchi e Ungheresi fermamente intenzionati ad assimilarsi, lo stesso dicasi dei Tibetani.

L'autorità federale consente inoltre l'ammissione di un contingente annuo di rifugiati minorati fisici o inadattati.

L'*Ufficio di soccorso e lavori delle Nazioni Unite per i rifugiati di Palestina* (UNRWA) si è visto rinnovare il mandato dall'Assemblea generale fino al 30 giugno 1972. La popolazione ch'esso ha in cura è passata dalle 700 000 unità ad oltre 1 500 000 (la metà minori di 18 anni); aggiun-

gasi che la guerra del 1967 ha fatto nuovi rifugiati, buona parte dei quali restano provvisoriamente affidati all'UNRWA.

I compiti dell'Ufficio sono strettamente umanitari (assicurare ai rifugiati alloggio, vitto, indumenti, cure mediche e provvedere all'istruzione e alla formazione professionale dei giovani) e comportano spese crescenti, tanto che, per il 1971, si dovettero preventivare 47 milioni di dollari, con un disavanzo di 6 milioni; questa pericolante situazione finanziaria ha indotto il direttore generale dell'UNESCO (che collabora con l'UNRWA per i programmi educativi) a rivolgere pressanti appelli a tutti gli Stati affinché accrescano i loro contributi.

Noi partecipiamo da lunghi anni allo sforzo collettivo di solidarietà delle Nazioni Unite in favore dei rifugiati sotto mandato UNRWA e figuriamo tra i primissimi nel rispondere ai suoi appelli e nel fornire diversi contributi suppletivi. Le prestazioni svizzere all'UNRWA per il 1971 toccano i quattro milioni di franchi, contro 2,2 nel 1970.

Il Fondo delle Nazioni Unite per l'infanzia (UNICEF) sostiene programmi globali a lungo termine (cui partecipano altri enti governativi e non governativi dell'ONU) e tocca ormai 115 Nazioni. Le sue attività sono molteplici stante la diversità stessa dei bisogni dell'infanzia: nutrizione, lotta contro le malattie, igiene materna ed infantile, insegnamento, protezione della famiglia. Il preventivo annuo, che ha raggiunto nel 1970 i 50 milioni di dollari (ed erano solo 23 nel 1960), proviene da contributi spontanei di 128 Governi nonché da fondi privati.

Il nostro Paese ha occupato sinora in permanenza un seggio nel consiglio di amministrazione dell'UNICEF ed ha fatto parte del comitato del preventivo e del comitato del programma. La presidenza di quest'ultimo organo è stata affidata, per l'anno in corso, all'onorevole Hans Conzett, consigliere nazionale e presidente del Comitato svizzero per l'UNICEF.

L'ente riceve il maggior contributo accordato dalla Confederazione a un'organizzazione internazionale a scopo umanitario. Nel 1970, questo contributo ha toccato i 4 milioni di franchi ed è completato generalmente da una serie di contributi speciali in danaro o in natura; il nostro apporto totale all'UNICEF, incluse le spese dei programmi d'aiuto all'infanzia in Turchia ed in Indonesia (assunte dal servizio della cooperazione tecnica), è risultato, per l'anno 1970, di oltre 5 milioni di franchi.

Il Programma alimentare mondiale (PAM)

Il PAM è la massima organizzazione multilaterale intesa a combattere la sotto-alimentazione. Sinora ha messo in opera oltre 600 progetti assistenziali ed ha pure impostato un «sistema d'allarme», onde poter intervenire in caso di disastri naturali. La collaborazione del PAM agevola la realiz-

zazione di taluni progetti dell'assistenza tecnica, di grande ampiezza e durata. I doni statali consistono in derrate alimentari, in prestazioni di servizi e in pagamenti monetari.

La Svizzera partecipa al PAM a contare dal 1963 (M 14 dic. 1962, FF 1962 II, e DF 18 giu. 1963, FF 1963 I). Nel 1970 il nostro contributo ordinario è assommato a 1 700 000 franchi, versati parte in danaro e parte in derrate alimentari di produzione svizzera; inoltre ogni anno mettiamo a disposizione dell'organizzazione prodotti lattieri per un valore di circa 750 000 franchi. L'ammontare totale delle nostre prestazioni per l'anno 1970 (compreso peraltro l'aiuto di cui nel capitoletto seguente) ha toccato i 9 milioni di franchi. La Svizzera ha posto la propria candidatura al Comitato intergovernativo del PAM.

Convenzione internazionale per l'aiuto alimentare

La Svizzera aveva aderito alla convenzione internazionale per l'aiuto alimentare, conclusa nel quadro dell'accordo internazionale sui cereali del 1967. Ne sono derivati degli obblighi annui per il nostro Paese consistenti o nella fornitura di cereali, per un ammontare di 32 000 tonnellate, oppure nel pagamento del controvalore in moneta. Nel soddisfare a questi obblighi, noi abbiamo deciso di versare al PAM la metà della quantità di grano summenzionata ed abbiamo aggiunto a questa prestazione un versamento, pari al 20% del valore della merce, inteso a coprire le spese di trasporto e d'assicurazione.

L'accordo internazionale sul grano, e conseguentemente la convenzione relativa all'aiuto alimentare, sono stati rinnovati nel 1971 in una forma però alquanto modificata. Come già fece nel 1967, la Confederazione si è obbligata di nuovo a contribuire a quest'azione internazionale per un ammontare di 32 000 tonnellate di grano o per l'equivalente in danaro. La convenzione (triennale, come la precedente) è sottoposta alla vostra approvazione mediante il messaggio del Consiglio federale del 19 maggio 1971 (FF 1971 I). La spesa annua presunta assomma a circa 21 milioni di franchi.

e. Igiene pubblica

L'*Organizzazione mondiale della sanità* (OMS) tiene la sua assemblea una volta l'anno, generalmente in Ginevra, e tratta questioni precipuamente tecniche; nelle ultime tre sessioni, i principali problemi trattati son risultati essere, la lotta contro le grandi endemie (paludismo, vaiolo, febbre gialla, colera, tubercolosi), la limitazione dell'uso del tabacco, il controllo della qualità dei medicinali. Nel presentare il suo rapporto annuo alla ventiquattresima sessione, il presidente dell'Assemblea insistette segnatamente sui problemi il cui studio e la cui soluzione richiedono sforzi prolungati,

quali l'inquinamento ecologico, la lotta contro i tumori, la pianificazione familiare e la formazione del personale sanitario. L'OMS ha segnatamente adottato una risoluzione che corregge lo statuto del Centro internazionale di ricerche sul cancro; nel settore della protezione ecologica, essa ha presentato una risoluzione incaricando il direttore generale di stabilire un programma igienico a lungo termine e di apprestare le basi per un sistema mondiale di sorveglianza e di allarme. Periodicamente l'OMS presenta un rapporto nel quale analizza la situazione sanitaria nel mondo.

La nostra attività all'OMS si è venuta sviluppando, nei tre ultimi anni, su due piani; questo istituto specializzato non è infatti unicamente volto all'aiuto ai Paesi in via di sviluppo, la sua funzione primaria essendo quella di direzione e coordinazione nel campo generale della sanità pubblica, su piano internazionale, e l'aiuto maggiore che esso fornisce, sia ai Paesi industrializzati sia al terzo mondo, risiedendo nella formazione di personale specializzato.

L'OMS si articola in sei regioni geografiche ed è quindi in grado di adattare la sua attività alle necessità regionali. Oggigiorno, nella regione europea, essa tratta grossi temi, particolarmente attuali, il cui studio interessa ovviamente anche la Svizzera: le malattie cardiovascolari, la salute psichica dei giovani e, in particolare, i pericoli della tossicomania. Inoltre noi approfittiamo delle raccomandazioni dell'OMS concernenti il controllo della qualità dei medicinali: infatti, in quanto importante esportatore di medicinali di qualità, riconosciuti nel mondo intero, il nostro Paese appoggia gli sforzi condotti sul piano mondiale per garantire che nel commercio internazionale tali raccomandazioni trovino puntuale applicazione.

Infine, tra altre possibilità favorevoli, ci avvantaggiamo delle borse assegnate dall'OMS per permettere a un certo numero di persone, la cui attività concerne la salute pubblica, di completare la loro formazione o di partecipare a riunioni specialistiche. Sul piano dell'aiuto allo sviluppo, accogliamo annualmente sino a cento borsisti, per i quali il Servizio federale dell'igiene pubblica organizza programmi di studio che vanno da qualche settimana a qualche mese. Infine, nella lotta condotta contro le malattie infettive, noi abbiamo offerto all'OMS grandi quantità di vaccino, segnatamente contro il vaiolo ed il colera.

Tutte queste attività, sia quelle cui partecipiamo tramite il centro regionale europeo di Copenhagen sia quelle che s'indirizzano a beneficio dei Paesi in via di sviluppo, formano un insieme che ci vincola strettamente all'OMS.

La nostra collaborazione è stata sempre altrettanto attiva anche con la *Commissione internazionale degli stupefacenti*. La Società delle Nazioni aveva già istituito, nel 1920, una Commissione consultiva contro il

traffico dell'oppio e d'altre droghe nocive. Nel 1946 il Consiglio economico e sociale istituiva la nuova Commissione internazionale degli stupefacenti, autorizzandola a porre talune sostanze chimiche sotto controllo o a raccomandare provvedimenti speciali che possono giungere sino al divieto di fabbricare o distribuire determinate sostanze.

La Commissione ha preparato un progetto di protocollo, il quale è stato sottoposto ad una speciale conferenza in Vienna, agli inizi del 1971, denominata *Conferenza delle Nazioni Unite per le sostanze psicotrope*. La Conferenza intendeva dare, all'insieme degli Stati, uno strumento atto ad assicurare un controllo efficace delle sostanze psicotrope: gli allucinogeni, come lo LSD, gli stimolanti, i sonniferi e i tranquillanti, il cui uso, anzi abuso, non fa che crescere. Il testo, adottato da 51 voti senza opposizione e 9 astensioni, prevede un controllo nazionale ed internazionale di tutte queste sostanze, la cui utilizzazione rimane peraltro indispensabile a fini terapeutici e scientifici. In Svizzera questo controllo è assunto dai Cantoni; la applicazione di questo nuovo testo deve dunque farsi in collaborazione con l'Ufficio internazionale di controllo dei medicinali; impostata che sia questa collaborazione, noi potremo aderire al protocollo già siglato a tutt'oggi da 23 Stati.

L'ECOSOC decideva, nella sessione primaverile del 1971, che la convenzione unica delle Nazioni Unite sugli stupefacenti del 1961 dovesse formare oggetto d'emendamenti resi necessari dall'ampiezza imprevista presa dal problema della droga; tali emendamenti saranno esaminati da una Conferenza diplomatica agli inizi del 1972.

Infine la venticinquesima Assemblea generale delle Nazioni Unite ha pregato il Segretario generale, nel dicembre del 1970, d'istituire un fondo per la lotta contro l'abuso degli stupefacenti. Questo fondo speciale, creato nel marzo del 1971, intende aiutare taluni Paesi in via di sviluppo a convertire la loro agricoltura, originariamente impostata, per gran parte, sulla produzione di piante narcotiche. Esso faciliterà la formazione di personale di controllo e finanziaria il trattamento degli intossicati. Il fondo è alimentato da contributi spontanei pubblici e privati; la questione dell'ammontare della partecipazione elvetica è attualmente allo studio.

f. Istituti di formazione e ricerca delle Nazioni Unite

Il primo gennaio 1970 entrava in vigore il decreto federale del 18 dicembre 1969 concernente lo stanziamento d'un credito programma di 1 250 000 franchi, per il periodo 1970-1974, destinato a consentire alla Confederazione di dare contributi finanziari volontari a diversi istituti, fondi e programmi speciali delle Nazioni Unite nel settore economico e sociale (FF 1969 II): così, a tutt'oggi, abbiamo assegnato diversi ammontari all'Istituto per la formazione e la ricerca (UNITAR), all'Istituto di ricerca per lo sviluppo sociale (UNRISD) nonché all'Istituto di ricerca per la difesa

sociale. Questi tre istituti svolgono una funzione non trascurabile nel campo della definizione d'una politica d'aiuto allo sviluppo ed in quello della formazione del funzionariato superiore degli enti formanti assieme la grande famiglia dell'ONU; un compito particolare tocca loro all'inizio di questo secondo decennio dello sviluppo, dacché l'importanza dei fattori sociali non era stata sufficientemente enucleata allorché s'allearono i precedenti piani per l'aiuto alle aree depresse. Occorre anche segnalare che l'UNRISD ha la sua sede in Ginevra e che l'UNITAR vi organizza ugualmente taluni corsi. Infine l'UNITAR disegna d'istituire una scuola superiore (staff college) destinato a formare i funzionari internazionali dell'ONU e degli enti gravitanti su di essa; il direttore dell'UNITAR ritiene che le rive vodesi del Lemano offrano il luogo ideale per questa alta scuola.

5. Altre questioni trattate dagli istituti specializzati

In questa parte del presente capitolo tratteremo delle attività degli istituti specializzati non menzionati sin qui. Richiamiamo che gli istituti specializzati sono connessi all'organizzazione delle Nazioni Unite mediante accordi di cooperazione, conclusi con il Consiglio economico e sociale, e sono intesi ad assicurare il coordinamento tra i diversi enti; essi presentano poi regolarmente i loro rapporti al Consiglio economico e sociale ed all'Assemblea generale.

a. Questioni culturali e scientifiche

L'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'educazione, la scienza e la cultura (UNESCO), che celebra quest'anno il suo venticinquesimo anniversario, si dedica, da una decina d'anni ormai ed in modo sempre più intenso, all'aiuto allo sviluppo, tanto che il 70% almeno del suo preventivo (attualmente di circa 45 milioni di dollari l'anno) è riservato a questo scopo. L'educazione e la scienza, riconosciute fattori essenziali d'ogni sviluppo economico e sociale, ricevono la priorità nel programma dell'UNESCO. L'azione normativa dell'Organizzazione è, essa pure, importante: sotto la sua egida diverse convenzioni sono state concluse, firmate poi e ratificate dalla Svizzera; per esempio, la convenzione universale sui diritti d'autore, l'accordo per la libera importazione ed esportazione d'oggetti di carattere educativo, scientifico o culturale, la convenzione per la protezione dei beni culturali in caso di conflitto armato (testo applicato per la prima volta nel conflitto del Medio-Oriente con l'attiva partecipazione elvetica, il col. div. Karl Brunner fungendo da commissario generale).

Nel 1970 l'UNESCO riuniva in Venezia i rappresentanti di oltre 70 Nazioni, tra le quali la Svizzera, per una conferenza intergovernativa; questa approvò un rapporto finale sugli aspetti istituzionali, amministrativi e

finanziari delle politiche culturali, rapporto che costituisce ormai, per l'UNESCO e i suoi membri, una specie di codice. Inoltre sotto gli auspici dell'UNESCO la convenzione internazionale dei diritti d'autore è stata riveduta nel luglio del 1971 in Parigi. La conferenza generale dell'UNESCO si riunisce ogni due anni: quella del 1970 ha insistito segnatamente sul fatto che scopo dello sviluppo è l'uomo concreto e non già l'ipostasi della crescita economica; conseguentemente l'attività culturale, compresa come pieno fiorire dell'individuo, è assurta a parte integrante dello sviluppo.

D'altro canto la conferenza ha abordato, su proposta dal Segretario generale dell'ONU, la questione della istituzione di una università internazionale, essenzialmente incentrata sullo studio delle attività delle Nazioni Unite. Per l'appuramento del progetto, l'ONU designava successivamente un gruppo di studio, includente un professore svizzero, il signor Jacques Freymond, direttore dell'Istituto universitario di studi internazionali in Ginevra. L'UNESCO si riservava di far poi esaminare analiticamente il progetto dai propri esperti. Esso, comunque, solleva, nel nostro Paese, alquante critiche e le cerchie interessate sembrano piuttosto reticenti.

La Commissione nazionale svizzera per l'UNESCO è incaricata di far conoscere le idee ed i risultati dei lavori dell'organizzazione. Essa vi si dedica con successo organizzando seminari e conferenze ed informando ampiamente il pubblico.

Nel 1968, l'*Ufficio internazionale dell'educazione* (BIE), stabilito in Ginevra, fu connesso con l'UNESCO, il che ha rafforzato ancora i vincoli dell'Organizzazione mondiale con la Svizzera. Il BIE è divenuto il maggior centro nel settore dell'educazione comparata.

D'altro canto l'UNESCO riserva nei propri programmi un posto considerevole alla scienza. Sia il Dipartimento dell'interno sia il Dipartimento politico, in una con il Consiglio nazionale della scienza, seguono molto da vicino gli sviluppi di questi lavori sforzandosi di parteciparvi in modo quanto più attivo.

Per passare ai singoli problemi scientifici trattati dall'UNESCO, diremo qui che il nostro vivo interesse si è appuntato sul programma intergovernativo e multidisciplinare concernente l'uomo e la biosfera, base sicura degli sforzi della comunità internazionale per la protezione ecologica; sugli scambi di dati scientifici e tecnici; sull'informatica; sulla ricerca fondamentale nel settore della biologia generale (notisi che la collaborazione europea in biologia molecolare è partita proprio da un'iniziativa elvetica); sulle attività dell'organizzazione internazionale di ricerche sul cervello, cui il nostro Paese è associato tramite la propria Accademia di scienze mediche e l'Organizzazione internazionale di ricerche sulla cellula (ambidue istituite sotto gli auspici dell'UNESCO); infine sulla cooperazione in idrologia, e qui la nostra partecipazione è assicurata dal Comitato nazionale svizzero del Decennio idrologico internazionale.

Non siamo nemmeno rimasti indifferenti di fronte alle attività oceanografiche dell'UNESCO, attività che conosceranno un ampio sviluppo grazie all'impulso dato dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite. La Svizzera si è così fatta rappresentare sin dall'origine nella Commissione oceanografica intergovernativa, i cui progetti di studio in comune per il Mediterraneo suscitano tra l'altro l'attenzione anche di specialisti elvetici.

Unione internazionale delle telecomunicazioni (UIT)

La Conferenza dei plenipotenziari, organo supremo dell'Unione, si riunisce ogni cinque o sei anni per stabilire la politica generale e, occorrendo, per rivedere l'atto costitutivo o la convenzione internazionale delle telecomunicazioni; l'ultima conferenza s'ebbe in Montreux nel 1965. Tra le decisioni prese in questa sessione, la più importante fu quella di dotare l'Unione di una vera «Carta costituzionale», onde assicurare una maggiore stabilità a tutta l'organizzazione, garantire la permanenza delle basi giuridiche ed evitare i fastidiosi lavori di revisione generale periodica con le procedure di ratificazione. L'esame e l'adozione della «Carta costituzionale» si pongono quindi come la trattanda principale della conferenza che avrà luogo in Ginevra nel settembre del 1973. I regolamenti allegati alla convenzione e redatti dalle conferenze amministrative disciplinano l'impiego delle radiocomunicazioni, del telegrafo e del telefono sul piano internazionale.

I tre collegi permanenti: il Comitato internazionale di registrazione delle frequenze, il Comitato consultivo internazionale delle radiocomunicazioni e il Comitato consultivo internazionale telegrafico e telefonico, godono vera autonomia per tutte le questioni tecniche di loro competenza. Essi deliberano, adottando raccomandazioni o avvisi che sono poi in genere puntualmente seguiti dagli Stati membri. In materia di telecomunicazioni internazionali la necessità di collaborare è di fatto imperativa, l'Unione tiene inoltre molto ad adattarsi al prestigioso sviluppo delle tecniche moderne. Ma l'Unione si preoccupa anche, da diversi anni ormai, di apportare un aiuto efficace ai membri in via di sviluppo, segnatamente con provvedimenti suoi propri quali l'invio d'ingegneri qualificati, la formazione accelerata del personale e l'estensione delle reti, nonché anche partecipando a programmi d'assistenza d'altri enti internazionali.

La Svizzera e l'UIT hanno concluso, il 22 luglio 1971, un accordo di sede entrato in vigore quello stesso giorno e destinato a sostituire l'applicazione analogica che questo ente faceva dell'accordo di sede generale dell'ONU. La Svizzera è membro del Consiglio d'amministrazione; tra le sue molte iniziative rileviamo che essa ha proposto d'introdurre nel regolamento telegrafico internazionale dei disposti in favore delle persone protette, in guerra, dalle convenzioni di Ginevra e ciò in collaborazione con il CICR, nonché di prevedere in un protocollo aggiuntivo facoltativo la composizione obbligatoria delle controversie.

La giornata mondiale delle telecomunicazioni, fissata per il 17 maggio d'ogni anno, è stata celebrata la prima volta nel 1969 ed ebbe come tema l'Unione stessa; nel 1970, il tema scelto era stato «telecomunicazioni ed educazione» ed era servito ad evocare a un tempo l'aspetto delle telecomunicazioni al servizio dell'educazione e l'aspetto della formazione degli specialisti in telecomunicazioni; nel 1971, il tema «spazio e telecomunicazioni» ha richiamato l'attenzione del mondo intero, poiché il 1971 è stato l'anno della «conferenza mondiale delle telecomunicazioni spaziali», conferenza che ha riunito oltre 100 Paesi in Ginevra nel mese di giugno.

Organizzazione meteorologica mondiale (OMM)

Il quinto congresso meteorologico mondiale, tenutosi in Ginevra nel 1967, può essere considerato come il congresso del rinnovamento; infatti, riconoscendo la necessità di rivedere interamente la struttura e il funzionamento della organizzazione, esso ha adottato il piano della «Veglia meteorologica mondiale» che costituisce uno degli elementi essenziali del programma generale per il periodo 1968-1971. Questo programma tende a favorire le applicazioni pratiche della meteorologia ai fini dello sviluppo economico (ripercussioni sull'agricoltura, il commercio, l'industria e la navigazione marittima e aerea) ed anche ad incoraggiare la ricerca scientifica. Ciò facendo, il congresso intendeva tener conto dei progressi già attuati nel settore scientifico e tecnico, progressi che offrono grandi possibilità per lo sviluppo della scienza meteorologica (osservazione sopra gli oceani e le regioni desertiche) e per le sue applicazioni (utilizzazione dei satelliti artificiali e degli ordinatori elettronici ultra-rapidi). Inoltre il congresso ha previsto, in collaborazione con il Consiglio internazionale delle Unioni scientifiche, un programma mondiale di ricerca sulla atmosfera. Pur desiderando intensificare la collaborazione con le altre istituzioni onusiane specializzate, l'organizzazione ha nondimeno definito un suo proprio piano di cooperazione tecnica, incardinato sulle interazioni tra l'uomo e l'ambiente.

Il sesto congresso si tenne in Ginevra nell'aprile del 1971. Esso ha istituito una Commissione per le applicazioni meteorologiche, segnatamente al settore della pianificazione del territorio, dell'edilizia, dell'ecologia; inoltre ha deciso che l'OMM abbia a partecipare al programma di sfruttamento e di ricerche sugli oceani ed ha accettato una proposta intesa a considerare l'idrologia operativa come settore rientrante nella propria competenza.

La Svizzera, a contare dal 1969, tiene la presidenza dell'Associazione regionale europea. A questo titolo ha partecipato al Comitato esecutivo comprendente ben 24 dei 133 membri dell'ente, il quale praticamente dirige l'organizzazione intera fra le sessioni del congresso. Aggiungasi che il direttore dell'Istituto svizzero di meteorologia di Zurigo presiede un gruppo

peritale incaricato di studiare le applicazioni delle meteorologia allo sviluppo economico.

b. Questioni agricole

La quinta conferenza dell'*Organizzazione delle Nazioni Unite per l'alimentazione e l'agricoltura* (FAO), tenutasi nel novembre del 1969 in Roma, decideva di porre d'ora innanzi l'accento sull'aiuto allo sviluppo in materia agricola. All'uopo la FAO accettava le proposte del nuovo direttore generale volte a concentrare l'aiuto, al fine di conferirgli massima efficacia, sui cinque settori prioritari seguenti: coltivazione intensiva delle specie ad alto rendimento; miglioramento dell'approvvigionamento proteico; eliminazione delle perdite di derrate alimentari; formazione della manodopera agricola; contributo dell'agricoltura agli introiti valutarî.

In quest'ordine d'idee, si sa che l'Estremo Oriente ha già ottenuto ottimi risultati impiegando varietà cerealicole a crescita rapida, le quali hanno consentito, a taluni Paesi depressi con produzione granaria un tempo deficitaria, di passare addirittura nel novero degli esportatori.

La Svizzera ha preso parte attiva a questa conferenza. Nella sua dichiarazione, il delegato elvetico sottolineava la necessità di accompagnare la mobilitazione delle risorse agricole con provvedimenti intesi a promuovere la commercializzazione e il consumo. In seno alle diverse commissioni, il nostro delegato si è sempre pronunciato in favore di una razionalizzazione dei metodi di lavoro della FAO e di una stretta cooperazione con gli altri enti internazionali. Abbiamo ulteriormente intensificato le nostre relazioni con la FAO nominando un delegato permanente in Roma e concludendo, tramite il delegato allà cooperazione tecnica, un accordo sui «periti associati», giusta il quale un certo numero di giovani svizzeri ricevono, a spese nostre, una formazione di periti agricoli, inizialmente in sede, poi sul terreno. Aggiungansi vari progetti d'aiuto associato che pure abbiamo mandato avanti. Infine, durante l'ultima conferenza, la Confederazione è stata chiamata a sedere nel Consiglio della FAO, per il periodo 1972/74.

Il Comitato nazionale svizzero, istituito per dar modo alle differenti cerchie interessate di scambiarsi opinioni e informazioni sui problemi della FAO, si riunisce una volta all'anno; un comitato interdipartimentale di coordinamento è stato inoltre creato.

c. Questioni dei trasporti e delle comunicazioni

Organizzazione internazionale dell'aviazione civile (OACI)

Gli attentati vieppiù frequenti alla sicurezza aerea hanno preoccupato massimamente l'OACI. Il problema dei dirottamenti era stato soltanto

toccato di passata nella convenzione di Tokio del 1963 concernente le infrazioni ed altri delitti a bordo di aeromobili. Nel 1969 il Comitato giuridico dell'OACI elaborò un progetto di convenzione sulla repressione della cattura illecita d'aeromobili, adottato poi da una Conferenza diplomatica, riunita nel dicembre del 1970 all'Aia, e quasi subito firmato da oltre 50 Stati. Frattanto, in seguito agli attentati commessi nel febbraio del 1970 contro aeromobili delle compagnie svizzera e austriaca di bandiera, dieci Nazioni, tra cui la nostra, membri della Commissione europea dell'aviazione civile chiedevano la convocazione di un'assemblea straordinaria dell'OACI per esaminare provvedimenti tecnici e giuridici volti a rinforzare ancora la sicurezza aerea. L'assemblea adottava un esteso catalogo di provvedimenti di sicurezza, la cui applicazione è stata raccomandata a tutti i membri. L'assemblea inoltre incaricava il Comitato giuridico dell'OACI di preparare, quanto più tempestivamente possibile, un nuovo progetto di convenzione per la repressione degli atti d'intervento diversi dalla cattura illecita d'aeromobili. Il progetto di questa seconda conferenza (che tratterà segnatamente del sabotaggio degli aerei o degli impianti) è stato adottato dalla conferenza diplomatica di Montreal nel mese di settembre del 1971. La Svizzera ha preso parte molto attiva a tutti questi lavori. La convenzione di Tokio è entrata in vigore per essa il 21 marzo 1971 (RU 1971 316) e la convenzione dell'Aia (vedi FF 1971 I) è stata ratificata dal Consiglio federale il 27 luglio 1971 ed è entrata in vigore il 14 ottobre 1971.

Nel corso dell'Assemblea triennale tenutasi in Vienna durante l'estate del 1971, l'OACI ha proceduto a definire il proprio atteggiamento rispetto alla conferenza ecologica di Stoccolma del 1972 ed ha precisato il ruolo dell'aviazione civile relativamente al progresso tecnico nei suoi riflessi sull'ambiente. L'ente ha proseguito i propri lavori nel settore giuridico con la revisione di convenzioni e l'elaborazione di nuovi testi, in quello economico con la reimpostazione delle tariffe e in quello tecnico con la definizione di tutta una serie di decisioni concernenti l'aviazione civile. Malauguratamente l'assemblea è stata teatro anche di discussioni tipicamente politiche, sul Portogallo e l'Africa del Sud; anzi, ai termini della risoluzione finale adottata, quest'ultimo Paese non ha nemmeno più il diritto di partecipare, se non parzialmente, alle attività dell'organizzazione.

Organizzazione intergovernativa consultiva marittima (IMCO)

L'IMCO ha continuato, questi ultimi anni, l'approccio di due obiettivi principali: da un lato l'adozione di norme intese ad aumentare al massimo la sicurezza della navigazione marittima e, d'altro lato, la lotta contro l'inquinamento oceanico. Per attuare il primo obiettivo l'ente ha elaborato prescrizioni tecniche sulla costruzione, la condotta e l'equipaggiamento delle navi. Nel settore dell'inquinamento ha convocato già diverse conferenze diplomatiche e disegna di convocarne altre in avvenire; quella del

novembre - dicembre 1971, in Bruxelles, tratterà la creazione di un fondo internazionale per l'indennizzo dei danni risultanti dall'inquinamento marino con idrocarburi e delibererà l'adozione di una convenzione concernente la responsabilità per i danni cagionati durante il trasporto marittimo di materie nucleari.

Da un profilo del tutto generale, prendiamo parte attiva ai lavori preparatori ed alle conferenze diplomatiche di diritto marittimo. In quanto Parte contraente della convenzione internazionale del 1960 per la salvaguardia della vita umana in mare, abbiamo ratificato la prima revisione di detta convenzione (FF 1970 II, M 25 nov. 1970); inoltre abbiamo firmato, in Bruxelles il 29 novembre 1969, la convenzione per l'intervento in alto mare in caso di infortuni implicanti pericolo di inquinamento con idrocarburi, nonché la convenzione sulla responsabilità civile per i danni dovuti all'inquinamento con idrocarburi. La ratifica di queste due convenzioni vi sarà prossimamente proposta.

Unione postale universale (UPU)

L'Unione postale universale ha tenuto il suo ultimo congresso (che è autorità suprema dell'ente) in Tokio, nel 1969. Questo congresso ha proceduto a rivedere gli atti dell'Unione e ha deciso di elevare da 27 a 31 il numero dei consiglieri esecutivi nonché di riunire in Svizzera il congresso del centenario nel 1974. Nonostante un progetto di risoluzione dei membri della conferenza europea delle amministrazioni delle poste e telecomunicazioni (CEPT), intesa a una depolitizzazione dei dibattiti, non è stato possibile impedire una discussione prolungata sulle questioni dell'Africa del Sud, del Portogallo e della Repubblica democratica tedesca: l'Africa del Sud è stata esclusa dal congresso, mantenuta però in seno all'UPU.

L'insediarsi dell'Ufficio internazionale dell'UPU nel nostro Paese ha cagionato l'annodarsi di vincoli stretti tra l'Unione e la Svizzera: così la Confederazione è stata designata come autorità di vigilanza sull'Ufficio. Nell'esercizio di questa funzione, il Consiglio federale controllerà la tenuta dei conti finanziari e la contabilità, anticiperà i fondi necessari al funzionamento dell'Unione, farà proposte per la nomina del direttore generale; tutto ciò in quanto il congresso di Tokio non ha voluto armonizzare il sistema di vigilanza con quello degli altri istituti specializzati delle Nazioni Unite ed ha mantenuto quello particolare. Inoltre la Svizzera assume le funzioni di Stato depositario. Aggiungasi che il nostro Paese dispone ex officio di un seggio d'osservatore nel Consiglio esecutivo; esso è pure membro del Consiglio consultivo per gli studi postali.

IV. Rappresentanza elvetica all'ONU

a. Funzione dell'amministrazione centrale

Le descrizioni dei precedenti capitoli mostrano il considerevole sviluppo della collaborazione internazionale, nonché l'espandersi ed il diversificarsi dei compiti affidati all'ONU, ai suoi organi e ai suoi istituti specializzati; inoltre le implicazioni dei diversi problemi risultano tanto prolungate e complesse che diversi istituti ed organi ne vengano simultaneamente aditi, seppure da profili differenti: un recente esempio è dato dall'ambiente e dalla sua difesa. Questa situazione particolare esige che in tutte le fasi di trattamento di una determinata tematica si attui un coordinamento minuzioso; da noi esso incombe segnatamente al Dipartimento politico, stante le competenze che già gli sono conferite sul piano delle relazioni estere. Tocca quindi al detto Dipartimento determinare, in una con gli altri Dipartimenti interessati, l'atteggiamento di massima della Svizzera verso i grandi problemi discussi in seno all'organizzazione. Per garantire viemmeglio questo coordinamento nell'ambito dell'amministrazione centrale, abbiamo ritenuto necessario istituire alcuni organi permanenti: nel 1968, un Comitato per l'aiuto alimentare, destinato ad armonizzare i provvedimenti di aiuto che ci incombono in virtù della convenzione relativa all'aiuto alimentare (Acc. sui cereali del 1967); nel 1969, un Comitato per le questioni della FAO; nel 1970 infine, un Comitato d'aiuto allo sviluppo deputato ad elaborare ed applicare una politica coerente d'aiuto al terzo mondo. Negli altri casi, il coordinamento si effettua con l'occasione di incontri di lavoro che raggruppano i rappresentanti delle differenti amministrazioni interessate.

Per risolvere adeguatamente questa tematica del coordinamento generale, il Dipartimento politico si è sempre ispirato, nelle sue istruzioni per le delegazioni svizzere, ai principi seguenti: migliorare l'efficacia del lavoro delle organizzazioni internazionali, delimitare esattamente le loro competenze, fissare un ordine di priorità nelle attività degli enti in modo che i compiti essenziali ne risultino ben enucleati, evitare i doppioni, opporsi a che gli organi tecnici abbiano a discutere questioni politiche di competenza dell'assemblea generale dell'ONU ed, infine, mantenere i preventivi entro limiti ragionevoli. Da un profilo generale possiamo dire che la procedura adottata, grazie alla esperienza ormai acquisita, ha assicurato una buona unità di dottrina di fronte ai problemi politici, giuridici, istituzionali, finanziari ed ha sempre dato soddisfazione.

Il Dipartimento politico cura inoltre la rappresentanza elvetica in seno a differenti organi ed istituti specializzati dell'ONU. Esso prende quindi tutte le disposizioni utili per assicurare l'elezione o la rielezione dei nostri rappresentanti: per esempio il nostro Paese è attualmente membro del Consiglio dell'ONUDI, del Consiglio d'amministrazione del PNUD, del Comi-

tato del programma e del Consiglio dell'UNICEF, del Comitato esecutivo dell'UNHCR, della Commissione degli stupefacenti, del Consiglio della CNUCED, del Consiglio esecutivo dell'UNESCO e del Comitato esecutivo dell'OMM. Infine, come abbiamo rilevato sopra, il nostro Paese ha avuto la possibilità di partecipare, ancorché senza diritto di voto, alle deliberazioni relative al progetto di convenzione sulle missioni speciali davanti alla sesta commissione dell'Assemblea generale.

b. Missioni permanenti in New York e Ginevra

Nel nostro rapporto del giugno 1969, abbiamo descritto il compito dei nostri osservatori in New York e Ginevra. Il contatto è continuato e le autorità federali sono state informate circa i lavori dei principali organi delle Nazioni Unite. I nostri osservatori hanno regolarmente rilevato gli aspetti suscettivi d'incidenze politiche, economiche, finanziarie, sociali e umanitarie sulla nostra vita nazionale. Il compito d'osservatore politico è comunque essenziale e Nuova York e Ginevra sono posti d'informazione di primissimo ordine. Alle Nazioni Unite gli Stati membri dibattono continuamente i molteplici problemi che si pongono attualmente al mondo, nei settori più diversi.

A Nuova York un nostro osservatore deve seguire tutti i grandi problemi politici; inoltre egli ricerca, coadiuvato dai suoi collaboratori, un contatto personale costante con i funzionari della segreteria, a tutti i livelli, e con le missioni dei Paesi membri. L'effettivo della missione è rafforzato durante l'Assemblea generale. In proposito ricordiamo che lo statuto d'osservatore rende arduo assai il compito del nostro rappresentante. Come abbiamo sottolineato nel nostro precedente rapporto, esiste anche il pericolo che lo statuto d'osservatore abbia a deprezzarsi; d'altronde esso per ora non è ancora regolato giuridicamente. Abbiamo già segnalato i casi in cui torna impossibile, al nostro rappresentante, partecipare ai lavori dell'Organizzazione, il che talora pregiudica la salvaguardia dei nostri interessi.

In Ginevra le questioni dibattute appaiono più tecniche. Il nostro rappresentante vi assicura non soltanto la connessione con le Nazioni Unite e con organi ed istituti specializzati, tra i più importanti del gruppo onusiano, ma è anche incaricato di seguire i lavori di conferenze, come quella sul disarmo, della Commissione dei diritti dell'uomo e della Commissione del diritto internazionale; egli assume infine una funzione sui generis di rappresentante del Paese ospite.

c. Funzione del Paese ospite

L'ospitalità che la Svizzera accorda alle Nazioni Unite in Ginevra e Berna tiene un posto importante nelle nostre relazioni con l'ente mondiale: intendiamo, e l'abbiamo più volte ribadito, riservare alle organizzazioni internazionali, con sede in Svizzera, la migliore accoglienza e procurare loro

favorevoli condizioni di lavoro. Ginevra continua a svolgere un ruolo viepiù importante come sede di organizzazioni internazionali e centro di grandi conferenze. Coi messaggi che già vi abbiamo indirizzati sulla Fondazione degli immobili per le organizzazioni internazionali (FIPOI) e per l'aiuto finanziario temporaneo al Cantone di Ginevra (FF 1964 II, 1966 I, 1967 I, 1969 I e 1971 I) vi abbiamo informati in dettaglio sullo sviluppo della vita internazionale in Ginevra e sugli obblighi che la FIPOI era stata indotta ad assumere per aiutare le organizzazioni internazionali a risolvere i problemi logistici. Nell'intento di pianificare quanto possibile l'insediamento delle organizzazioni internazionali nel nostro Paese, la FIPOI ha deciso di studiare a lungo periodo le possibilità d'accoglimento nei Cantoni di Ginevra e di Vaud. Certo una concentrazione delle organizzazioni in una unica regione appare razionale e presenta molti vantaggi vuoi per le organizzazioni stesse, le quali godono così della possibilità di facili contatti, vuoi per i Governi stranieri, che non hanno da mantenere se non un'unica missione permanente; è evidente tuttavia che le possibilità d'un Cantone, territorialmente esiguo, come Ginevra, sono limitate assai. Vista poi anche l'importanza crescente degli oneri finanziari, talune priorità s'impongono e riteniamo ch'esse debbano favorire le organizzazioni onusiane del settore economico e sociale. Conviene notare che, durante il triennio qui considerato, nessuna nuova organizzazione intergovernativa è venuta ad installarsi in Ginevra; comunque, ad ogni sondaggio, noi incitiamo le organizzazioni a stabilirsi in altre città svizzere.

Erano circolate voci annuncianti che l'Assemblea generale stessa si sarebbe riunita a Ginevra nel 1972. In occasione della sua visita a Berna, nell'aprile 1971, U Thant ci ha detto che una tale ipotesi era concepibile solo dopo il compimento e l'ampliamento del palazzo delle nazioni e che essa avrebbe comportato per l'organizzazione considerevoli spese. Sottolineiamo, in proposito, che detto ampliamento non è stato intrapreso in questa prospettiva ma unicamente per far fronte allo sviluppo delle attività correnti dell'organizzazione in Ginevra. Già affermammo, rispondendo ad un'interrogazione parlamentare, che le autorità federali e cantonali ginevrine sono ben consapevoli dei problemi organizzativi e logistici sollevati da una riunione di tanta importanza; qualora una decisione in questo senso fosse nondimeno presa, un giorno, dall'Assemblea generale, noi dovremmo mettere tutto in opera per poter accogliere degnamente quest'alto consesso.

Ginevra continua ad attirare le grandi conferenze internazionali. Essa ha ospitato tra l'altro, nel 1970, la Conferenza delle Nazioni Unite sullo stagno, nel 1971 quella sul grano, la Conferenza amministrativa mondiale delle telecomunicazioni spaziali nonché la quarta Conferenza internazionale sull'impiego dell'energia nucleare per scopi pacifici.

V. Attuazione delle proposte formulate nel rapporto del 1969

Alla fine del nostro rapporto del giugno 1969, noi formulavamo programmatiche proposte conclusive per ben marcare la nostra volontà di avvicinamento alle Nazioni Unite; percorrendo il presente rapporto avete potuto constatare come i nostri sforzi si siano incentrati particolarmente sui punti del programma qui di seguito ricapitolati.

Contributi finanziari. Li abbiamo sensibilmente aumentati per il PNUD, l'UNICEF, l'Alto Commissariato per i rifugiati, l'UNRWA e il PAM. Abbiamo anche posto l'accento sulla parte del nostro programma che concerne lo sviluppo e l'aiuto umanitario (vedi III 3 e 4). Abbiamo prestato una attenzione speciale allo sviluppo e alla disponibilità di Ginevra, sia come sede delle Nazioni Unite sia come centro di conferenze internazionali, precisamente grazie all'istituzione e all'attività della FIPOI.

Assistenza internazionale. Abbiamo impostato l'aiuto all'estero *in caso di catastrofi* ed in merito vi è stato indirizzato un nostro rapporto che risponde alla mozione Furgler: è prevista l'istituzione di un corpo di volontari posto sotto l'autorità di un delegato del Consiglio federale connesso amministrativamente col Dipartimento politico. Giusta questa impostazione, il progetto potrà essere realizzato per fasi successive. I volontari potranno pure essere messi a disposizione degli organismi internazionali (ONU, UNICEF, ecc.) e sarà questa una nuova forma di collaborazione particolarmente importante nel momento in cui l'ONU spiega attività varie nell'assistenza internazionale. Per quanto concerne l'*aiuto allo sviluppo*, abbiamo riassunto la nostra azione sul piano multilaterale nel capitolo III numero 3; leggendo questa parte del rapporto voi vedete con quanto impegno abbiamo teso a potenziare la nostra solidarietà e ad associarci alle preconizzate misure multilaterali, incentrate sugli aiuti finanziari e la concessione di preferenze tariffali.

D'altro canto, un passo importante è stato compiuto questa estate in Ginevra: nel corso della sua ultima sessione, l'ECOSOC ha in effetti accettato all'unanimità di modificare il mandato della *Commissione economica per l'Europa* (ECE), consentendo così al nostro Paese di fare atto di candidatura a questo organo regionale delle Nazioni Unite, ai cui lavori noi partecipavamo finora unicamente a titolo consultivo. Teniamo a rilevare in proposito l'atteggiamento favorevole di tutti gli Stati membri dell'ECOSOC verso la nostra adesione. Un particolare messaggio già vi è stato indirizzato in merito (FF 1971 II).

Diritto umanitario. Per quanto concerne lo sviluppo di questo settore restiamo in stretto contatto con il CICR, il quale cerca da oltre un secolo di assicurare una protezione maggiormente efficace alle vittime dei conflitti. L'ONU tende essa pure al trionfo del diritto sulla forza ed opera dal

canto suo sullo stesso terreno. Questo riavvicinamento tra l'ONU e il CICR ha dato luogo ad una felice collaborazione, stretta e fruttuosa, tra l'Istituto ginevrino, da una parte, e la Segreteria generale delle Nazioni Unite con la Divisione dei diritti dell'uomo, dall'altra. Una procedura di scambio di opinioni e di periti, nonché la mutua partecipazione di un organismo ai lavori dell'altro (iniziative tutte di cui il Consiglio federale si felicita) si son venute instaurando tra Ginevra (CICR) e Nuova York. La Conferenza peritale governativa, convocata dal CICR in seguito al mandato ricevuto nel 1969 dalla Conferenza internazionale della Croce Rossa, si è adunata in Ginevra nei mesi di maggio e giugno del 1971: stante la complessità della tematica, la conferenza non ha potuto giungere ad approdi definitivi su tutti i punti, è dunque previsto che il CICR abbia a convocare, nel mese di maggio del 1972, una seconda conferenza peritale governativa, la quale sarà incaricata di procedere all'esame delle questioni rimaste sospese. Una serie di Nazioni hanno già espresso l'intenzione di sostenere attivamente questi nuovi sforzi del CICR, valutandolo il «foro» più appropriato per dei dibattiti da tenere scevri da ogni considerazione politica. Il Consiglio federale resta pronto, inoltre, a riunire nel momento opportuno una o più conferenze diplomatiche per ancorare nel diritto internazionale i nuovi strumenti giuridici, raccomandati dai periti come idonei a completare le convenzioni di Ginevra.

Preparazione alle attività multilaterali. Vista la tendenza a risolvere vieppiù le questioni internazionali mediante negoziati estesi ad un gran numero di Stati e, conseguentemente, vista l'ampiezza dello sviluppo degli organi internazionali, abbiamo affrontato il problema dell'adeguata preparazione dei nostri diplomatici alle attività multilaterali. A contare dal nostro rapporto del 16 giugno 1969, ci sforziamo, secondo i bisogni, di completare gli effettivi delle nostre missioni presso l'ONU in Nuova York e in Ginevra, come anche presso altre organizzazioni che non appartengono al gruppo onusiano, quali l'OCSE, in Parigi, le comunità europee di Bruxelles, il Consiglio d'Europa, in Strasburgo. Per dare occasione a un numero maggiore di diplomatici di conoscere i problemi della diplomazia multilaterale e di familiarizzarsi con essi, noi tendiamo ad accelerare la rotazione fissando soggiorni relativamente corti a Nuova York. Infine, inviamo in questa città quattro agenti suppletivi durante l'Assemblea generale, che dura circa tre mesi. Il totale degli agenti così istruiti nelle nostre cinque missioni si eleva attualmente a 90 su un effettivo di circa 250 diplomatici.

Per contro, due punti del nostro programma non hanno avuto sviluppi importanti:

Missioni di vigilanza. Siamo sempre pronti invero a mettere a disposizione delle Nazioni Unite volontari e periti per missioni di sorveglianza e

d'osservazione, ma dobbiamo nondimeno constatare che non abbiamo ricevuto domande di questo genere.

Buoni uffici. La stessa cosa accade verso i buoni uffici, per i quali pure noi abbiamo espresso, a diverse riprese, la nostra piena disponibilità. Ricordiamo tuttavia che, all'infuori delle Nazioni Unite, noi abbiamo potuto procedere a due scambi di diplomatici, il primo nel 1970 tra la Repubblica popolare di Cina e la Cambogia, il secondo nel 1971 tra l'India e il Pakistan.

Infine, nel settore dell'informazione e come preannunciato nel rapporto del 1969, il Dipartimento politico ha preso contatto con la stampa, la radio e la televisione nonché con diversi gruppi privati ed associazioni. Lo scopo cui si tende è non soltanto di far conoscere meglio le Nazioni Unite ed i loro Istituti specializzati bensì anche di dare un'immagine obiettiva della collaborazione che noi intendiamo portare avanti. I mezzi impiegati sono diversi: comunicati, interviste, dichiarazioni del delegato svizzero che abbia partecipato a conferenze internazionali, conferenze pubbliche e tavole rotonde. L'azione presso la gioventù, lanciata in tutto il Paese nel 1970, sembra aver suscitato una eco favorevole. Il fascicolo del Dipartimento politico intitolato «La Svizzera e l'Europa», pubblicato nelle tre lingue, è stato ripubblicato e distribuito ampiamente, specialmente nelle scuole secondarie, nei convitti e negli istituti. Inoltre l'«Associazione svizzera per le Nazioni Unite» ha dato alle stampe un fascicoletto in tedesco e francese e l'«Associazione svizzera di politica estera» ha messo in cantiere una pubblicazione che si rifà al messaggio del Consiglio federale e descrive l'accoglienza riservatagli in Parlamento e nella stampa. Aggiungasi che il venticinquesimo anniversario dell'ONU è stato celebrato con particolare sfoggio in diverse manifestazioni, cerimonie, esposizioni, conferenze ed emissioni speciali alla radio e alla televisione.

VI. Conclusioni

Abbiamo presentato, nei precedenti capitoli, 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 avviarcì a formulare le conclusioni, a sottolineare l'alto grado d'integrazione nell'ONU raggiunto oggi 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 rispetti 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 elvetici 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 innanzi tutto 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 princi-

pale, 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 innanzi tutto 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 lumeggia 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 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 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 avvicinarvisi, 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, abordano 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 speciale», 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 sembrano 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 ebbero 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 costatava infatti che incombe anche agli Stati partecipanti dell'ONU di prestare, per di più entro limiti collimanti con quelli imposti agli Stati membri, la loro fattiva assistenza all'azione intrapresa ²⁾. 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, si può prospettare che la Confederazione troverebbe 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

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.

²⁾ Vedi II, 3 d e III, 1 d

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.

Conviene 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 tra l'ONU ed altra 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 partecipante dell'ONU? Non possiamo nascondere il rischio di un isolamento che non avrebbe soltanto

effetti pregiudizievole 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'avere, 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 politica 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.

Frattanto vi raccomandiamo di prendere atto del presente rapporto e di volerlo approvare. Gradite, onorevoli signori presidente e consiglieri, l'espressione della nostra alta stima.

Berna, 17 novembre 1971.

In nome del Consiglio federale svizzero,
Il presidente della Confederazione: **Gnägi**
Il cancelliere della Confederazione: **Huber**

*Allegato I***Elenco delle abbreviazioni ¹⁾***a. Nazioni Unite*

AID/IDA	Associazione internazionale per lo sviluppo (Association internationale de développement / International Development Association)
AIEA	Agenzia internazionale per l'energia atomica
BIE	Ufficio internazionale dell'educazione (Bureau international de l'éducation)
BIRD	Banca internazionale per la ricostruzione e lo sviluppo (Banque internationale pour la reconstruction et le développement)
CIG (Racc.)	Corte internazionale di giustizia (Raccolta)
CNUCED/ UNCTAD	Conferenza delle Nazioni Unite sul commercio e lo sviluppo (Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement / United Nations Conference on Trade and Development)
ECAFE	Commissione economica per l'Asia e l'Estremo Oriente (Economic Commission for Asia and the Far East)
ECE	Commissione economica per l'Europa (Economic Commission for Europe)
ECOSOC	Consiglio economico e sociale (Economic and Social Council)
FAO	Organizzazione delle Nazioni Unite per l'alimentazione e l'agricoltura (Food and Agriculture Organization)

¹⁾ Quando, in italiano, s'usano sigle che non corrispondono alla denominazione italiana bensì alle denominazioni inglese o francese, queste ultime sono redate, in parentesi, nella colonna di destra.

FMI/IMF	Fondo monetario internazionale (International Monetary Fund)
GATT	Accordo generale sulle tariffe e sul commercio (General Agreement on Tariffs and Trade)
IMCO	Organizzazione intergovernativa consultiva marittima (Inter-Governmental Maritime Consultative Organization)
OACI/ICAO	Organizzazione internazionale dell'aviazione civile (Organisation de l'aviation civile internationale / International Civil Aviation Organization)
OIL	Organizzazione internazionale del lavoro
OMM	Organizzazione meteorologica mondiale
OMS	Organizzazione mondiale della sanità
ONU	Organizzazione delle Nazioni Unite
ONUDI	Organizzazione delle Nazioni Unite per lo sviluppo industriale (Organisation des Nations Unies pour le développe- ment industriel)
ONUST	Organo delle Nazioni Unite per la supervisione della tregua nel vicino Oriente
PAM	Programma alimentare mondiale
PNUD/UNDP	Programma delle Nazioni Unite per lo sviluppo (Programme des Nations Unies pour le développe- ment / United Nations Development Programme)
SFI/IFC	Società finanziaria internazionale (International Finance Corporation)
UIT	Unione internazionale delle telecomunicazioni
UNESCO	Organizzazione delle Nazioni Unite per l'educazione, la scienza e la cultura (United Nations Educational, Scientific and Cultu- ral Organization)

UNFPA	Fondo delle Nazioni Unite per le attività demografiche (United Nations Fund for Population Activities)
UNFICYP	Forza delle Nazioni Unite a Cipro (United Nations Forces in Cyprus)
UNHCR	Alto commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (United Nations High Commissioner for Refugees)
UNICEF	Fondo delle Nazioni Unite per l'infanzia (United Nations Children's Fund)
UNITAR	Istituto delle Nazioni Unite per la formazione e la ricerca (United Nations Institute for Training and Research)
UNRISD	Istituto di ricerca delle Nazioni Unite per lo sviluppo sociale (United Nations Research Institute for Social Development)
UNRWA	Ufficio di soccorso e lavori delle Nazioni Unite per i rifugiati di Palestina (United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East)
UPU	Unione postale universale
VNU	Volontari delle Nazioni Unite

b. Altre organizzazioni

CEE	Comunità economica europea (Bruxelles)
CEPT	Conferenza europea delle amministrazioni delle poste e telecomunicazioni
ESRO	Organizzazione europea di ricerche spaziali (European Space Research Organization)
INTELSAT	Organizzazione internazionale delle telecomunicazioni per satellite (International Telecommunications Satellite Organization)

OCSE/OCDE/
OECD Organizzazione di cooperazione e sviluppo economici
(Organisation de coopération et de développement économiques / Organization for Economic Cooperation and Development)

c. Svizzera

BNS Banca nazionale svizzera

CICR Comitato internazionale della Croce Rossa

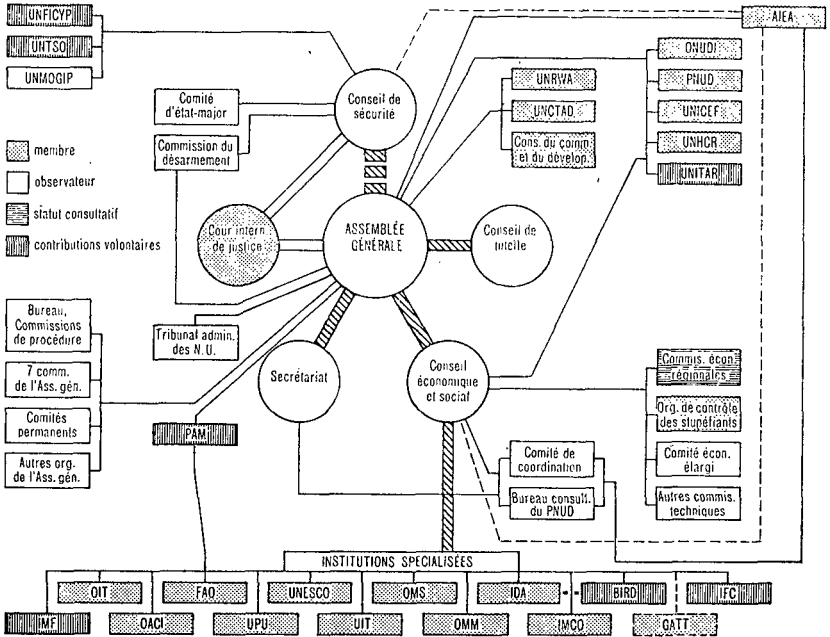
DF Decreto federale

FF Foglio federale

FIPOI Fondazione degli immobili per le organizzazioni internazionali

RU Raccolta ufficiale delle leggi, decreti e regolamenti della Confederazione Svizzera

Organigramma dell'ONU



Allegato III

**Quadro generale dell'atteggiamento della Svizzera nei confronti
degli accordi più importanti dell'Organizzazione delle Nazioni Unite**

(situazione al 15 febbraio 1971)¹⁾

Titolo dell'Accordo	Numero delle ratificazioni o delle accettazioni fino al 15.2.1971	Firma della Svizzera	Ratificazione o accettazione della Svizzera
<i>a. Accordi elaborati dall'ONU ma conclusi in altra sede</i>			
Accordo del 5 agosto 1963 sulla proibizione degli esperimenti con armi nucleari nell'atmosfera, nello spazio e sott'acqua (RU 1964 191)	103	26. 8.1963	24.12.1963
Trattato del 27 gennaio 1967 sulle norme per l'esplorazione, da parte degli Stati, dello spazio extra-atmosferico, compresi la luna e gli altri corpi celesti (RU 1970 90)	60	27/30. 1.1967	18.12.1969
Accordo del 22. aprile 1968 sul salvataggio ed il ricupero dei cosmonauti, nonché sulla restituzione degli oggetti lanciati nello spazio extra-atmosferico (RU 1970 99)	50	22 .4.1968	18.12.1969
Trattato del 10 luglio 1968 sulla non proliferazione di armi nucleari	65	27.11.1969	—
Trattato dell'11 febbraio 1971 sul divieto d'installare armi nucleari ed altri mezzi di distruzione di massa nei fondi sottomarini	—	11. 2.1971	—

¹⁾ Nel presente specchio sono considerati unicamente gli accordi elaborati dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite o da altre conferenze d'importanza mondiale. I cinque primi accordi, ancorché conclusi all'infuori delle Nazioni Unite, sono nondimeno elencati dacché vennero previamente approvati dall'Assemblea generale. Per contro, non figurano gli accordi elaborati da organizzazioni speciali o organi sussidiari regionali, come la Commissione economica per l'Europa. L'elenco segue, quanto possibile, quelli periodicamente pubblicati dalla Segreteria dell'ONU.

Titolo dell'Accordo	Numero delle ratificazioni o delle accettazioni fino al 15.2.1971	Firma della Svizzera	Ratificazione o accettazione della Svizzera
<i>b. Testi fondamentali dell'Organizzazione delle Nazioni Unite</i>			
Statuto della Corte internazionale di Giustizia (RU 1948 1010; 1970 1333)	129	—	28. 7.1948
Clausola facoltativa dello Statuto della Corte internazionale di giustizia sul riconoscimento della giurisdizione obbligatoria di questa Corte in caso di divergenze (RU 1948 1007)	46	—	28. 7.1948
<i>c. Composizione pacifica delle controversie internazionali</i>			
Testo modificato degli Atti generali del 26 settembre 1928 per la risoluzione pacifica delle controversie internazionali	6	—	—
<i>d. Privilegi e immunità di Organizzazioni internazionali, relazioni diplomatiche e consolari</i>			
Accordo del 13 febbraio 1946 sui privilegi e le immunità dell'Organizzazione delle Nazioni Unite	101	—	—
Accordo del 21 novembre 1947 sui privilegi e le immunità dell'Organizzazione speciali delle Nazioni Unite	73	—	—
Convenzione di Vienna del 18 aprile 1961 sulle relazioni diplomatiche (RU 1964 429)	98	18. 4.1961	31.10.1963
Protocollo di firma facoltativa del 18 aprile 1961 concernente l'acquisto della cittadinanza	29	—	—
Protocollo di firma facoltativa del 18 aprile 1961 concernente il regolamento obbligatorio delle controversie (RU 1964 447)	39	18. 4.1961	22.11.1963
Convenzione di Vienna del 24 aprile 1963 sulle relazioni consolari (RU 1968 843)	45	23.10.1963	3. 5.1965
Protocollo di firma facoltativa del 24 aprile 1963 concernente l'acquisto della cittadinanza	15	—	—

Titolo dell'Accordo	Numero delle ratificazioni o delle accettazioni fino al 15.2.1971	Firma della Svizzera	Ratificazione o accettazione della Svizzera
Protocollo di firma facoltativa del 24 aprile 1963 concernente il regolamento obbligatorio delle controversie (RU 1968 876)	18	23.10.1963	3. 5.1965
Convenzione del 16 dicembre 1969 sulle missioni speciali	14	31. 7.1970	—
<i>e. Diritti dell'uomo</i>			
Convenzione dell'11 dicembre 1948 sulla prevenzione e la repressione del genocidio	76		
Convenzione del 7 marzo 1966 per la eliminazione d'ogni forma di discriminazione razziale	46		
Patto internazionale del 19 dicembre 1966 sui diritti economici, sociali e culturali	9		
Patto internazionale del 19 dicembre 1966 sui diritti civili e politici	9		
<i>f. Rifugiati e apolidi</i>			
Convenzione del 28 luglio 1951 sullo statuto dei rifugiati (RU 1955 469)	60	28. 7.1951	21. 1.1955
Protocollo aggiuntivo del 31 gennaio 1967 sullo Statuto dei rifugiati (RU 1968 1148)	43	—	20. 5.1968
Convenzione del 28 settembre 1954 sullo statuto degli apolidi	23	28.9.1954	—
<i>g. Stupefacenti</i>			
Convenzione unica degli stupefacenti del 30 marzo 1961 (RU 1970 802)	79	20. 4.1961	23. 1.1970
Convenzione del 26 giugno 1936 per la repressione del traffico illecito degli stupefacenti, modificata dal Protocollo d'emendamento dell'11 dicembre 1946 (RU 1953 189)	33	26. 6.1936	31.12.1952
<i>h. Tratta degli esseri umani</i>			
Convenzione internazionale del 30 settembre 1921 per la repressione della tratta delle donne e dei fanciulli (CS 12 36)	65	—	20. 1.1926

Titolo dell'Accordo	Numero delle ratificazioni o delle accettazioni fino al 15.2.1971	Firma della Svizzera	Ratificazione o accettazione della Svizzera
Convenzione internazionale dell'11 ottobre 1933 concernente la repressione della tratta delle donne maggiorenni (CS 12 45)	42	—	17. 7.1934
Protocollo del 12 novembre 1947 che modifica la Convenzione internazionale del 30 settembre 1921 per la repressione della tratta delle donne e dei fanciulli nonché quella dell'11 ottobre 1933 concernente la repressione della tratta delle donne maggiorenni	38	—	—
Accordo internazionale del 18 maggio 1904 per la repressione della tratta delle bianche, modificato dal Protocollo del 4 maggio 1949 (CS 12 22)	69	18. 5.1904	23. 9.1949
Convenzione internazionale del 4 maggio 1910 per la repressione della tratta delle bianche, modificata dal Protocollo del 4 maggio 1949 (CS 12 28)	72	—	23. 9.1949
Convenzione del 21 marzo 1950 per la repressione del commercio di esseri umani e lo sfruttamento della prostituzione	39	—	—
Protocollo finale del 21 marzo 1950 della Convenzione sulla repressione del commercio di esseri umani e lo sfruttamento della prostituzione	29	—	—
<i>i. Pubblicazioni oscene</i>			
Accordo internazionale del 4 maggio 1910 per reprimere la diffusione delle pubblicazioni oscene, modificato dal Protocollo del 4 maggio 1949 (CS 12 3; RU 1950 250)	77	28. 6.1910	15. 9.1911
Convenzione internazionale del 12 settembre 1923 per la repressione della circolazione e del traffico delle pubblicazioni oscene (CS 12 9)	65	12. 9.1923	20. 1.1926
Protocollo del 12 novembre 1947 che modifica la Convenzione internazionale del 12 settembre 1923 per la repressione della circolazione e del traffico delle pubblicazioni oscene	32	—	—

Titolo dell'Accordo	Numero delle ratificazioni o delle accettazioni fino al 15.2.1971	Firma della Svizzera	Ratificazione o accettazione della Svizzera
<i>k. Commercio internazionale e sviluppo</i>			
Convenzione dell'8 luglio 1965 sul commercio di transito degli Stati privi di litorale	22	10.12.1965	—
Accordo del 4 dicembre 1965 di fondazione della Banca asiatica per lo sviluppo (RU 1971 861)	35	—	29.12.1967
<i>l. Problemi doganali</i>			
Convenzione internazionale del 7 novembre 1952 per facilitare l'importazione di campioni commerciali e di materiale pubblicitario (RU 1955 1038)	52	—	4.12.1954
Convenzione del 4 giugno 1954 sulle agevolzze doganali a favore del turismo (RU 1958 734)	61	4. 6.1954	23. 5.1956
Protocollo addizionale del 4 giugno 1954 alla Convenzione sulle agevolzze doganali a favore del turismo, concernente l'importazione di documenti e materiale di propaganda turistica (RU 1958 743)	57	4. 6.1954	23. 5.1956
Convenzione doganale del 4 giugno 1954 concernente l'importazione temporanea dei veicoli stradali privati (RU 1958 752)	59	4. 6.1954	23. 5.1956
<i>m. Circolazione stradale</i>			
Convenzione del 19 settembre 1949 sulla circolazione stradale	80	19. 9.1949	—
Protocollo del 19 settembre 1949 sulla segnaletica	35	19. 9.1949	—
Convenzione dell'8 novembre 1968 sulla circolazione stradale	1	8.11.1968	—
Convenzione dell'8 novembre 1968 sulla segnaletica	1	8.11.1968	—
Convenzione del 19 maggio 1956 sul contratto di trasporto internazionale, per strada, di merci (CMR)	16	19. 5.1956	27. 2.1970

Titolo dell'Accordo	Numero delle ratificazioni o delle accettazioni fino al 15.2.1971	Firma della Svizzera	Ratificazione o accettazione della Svizzera
<i>n. Statistiche economiche</i>			
Convenzione internazionale del 14 dicembre 1928 sulle statistiche economiche, modificata dal Protocollo del 9 dicembre 1948 (CS 14 301; RU 1970 496)	31	4. 4.1929	10. 7.1930
<i>o. Dichiarazione della morte di persone scomparse</i>			
Convenzione del 6 aprile 1950 concernente la dichiarazione della morte di persone scomparse	6	—	—
<i>p. Condizione della donna</i>			
Convenzione del 31 marzo 1953 sui diritti politici della donna	68	—	—
Convenzione del 20 febbraio 1957 sulla nazionalità della donna sposata	43	—	—
Convenzione del 10 dicembre 1962 sul consenso al matrimonio, l'età minima per contrarre matrimonio e le registrazioni dei matrimoni	25	—	—
<i>q. Schiavitù</i>			
Convenzione del 25 settembre 1926 concernente la schiavitù, modificata dal Protocollo del 7 dicembre 1953 (CS 12 50; RU 1954 208)	82	—	1.11.1930
Accordo addizionale del 7 settembre 1956 concernente l'abolizione della schiavitù, della tratta degli schiavi e delle istituzioni e pratiche analoghe alla schiavitù (RU 1965 137)	83	—	28. 7.1964
<i>r. Prodotti base</i>			
Accordo internazionale del 29 marzo 1968 sul caffè (RU 1968 1490)	63	29. 3.1968	30. 9.1968
Accordo internazionale sullo zucchero, 1968	45	—	—
<i>s. Obblighi alimentari</i>			
Convenzione del 20 giugno 1965 sull'incasso degli alimenti all'estero	35	—	—

Titolo dell'Accordo	Numero delle ratificazioni o delle accettazioni fino al 15.2.1971	Firma della Svizzera	Ratificazione o accettazione della Svizzera
<i>t. Diritto marittimo</i>			
Convenzione internazionale del 29 aprile 1958 concernente il mare territoriale e la zona attigua (RU 1966 995)	39	22.10.1958	18. 5.1966
Convenzione internazionale del 29 aprile 1958 concernente l'alto mare (RU 1966 1004)	46	24. 5.1958	18. 5.1966
Convenzione internazionale del 29 aprile 1958 concernente la pesca e la conservazione delle risorse biologiche d'alto mare (RU 1966 1013)	30	22.10.1958	18. 5.1966
Convenzione internazionale del 29 aprile 1958 concernente gli zoccoli continentali (RU 1966 1020)	44	22.10.1958	18. 5.1966
Protocollo facoltativo del 29 aprile 1958 concernente la composizione delle controversie (RU 1966 1024)	10	24. 5.1958	18. 5.1966
<i>u. Arbitrato commerciale</i>			
Convenzione del 10 giugno 1958 concernente il riconoscimento e l'esecuzione delle sentenze arbitrali estere (Convenzione di Nuova York) (RU 1965 793)	37	29.12.1958	1. 6.1965
<i>v. Diritto negoziale</i>			
Convenzione di Vienna del 23 maggio 1969 sul diritto nella stipulazione dei trattati	5	—	—

Allegato IV

Contributi della Svizzera agli istituti specializzati e agli organi dell'ONU

Organizzazioni	1968	1969	1970
	Fr.	Fr.	Fr.
OIL	1 338 890	1 427 654	1 595 453
OMS	1 945 586	2 092 004	2 306 608
FAO	1 340 937	1 271 407	1 485 044
UNESCO	1 078 761	1 227 000	1 239 980
OMM	142 766	163 320	208 664
OACI/ICAO	332 358	371 868	378 090
IMCO	12 645	13 136	12 958
GATT	281 376	276 795	293 813
CNUCED/UNCTAD	252 152	326 797	293 926
PNUD/UNDP	11 000 000	12 081 300	13 392 000
ONUDI	330 000	—	346 344
AIEA	416 955	427 526	459 587
Organo internaz. di controllo stupefacenti	36 350	43 592	44 596
CIG	42 633	51 524	56 84 ^c
UPU	128 415	94 000	118 245
UIT	456 000	462 000	478 000
UNICEF	3 650 000	3 722 663	4 042 145
UNHCR	660 000	700 000	800 000
UNRWA	450 000	450 000	550 000
PAM	1 450 000	1 450 000	1 600 000
Contributi ad enti internaz. per opere specifiche	1 249 294	1 757 250	2 828 570
UNITAR	—	130 000	150 000
UNRISD	—	50 000	50 000
Istituto di ricerca delle NU per la difesa sociale	—	—	25 000
Totale	26 595 118	28 589 836	32 755 868

**Contributi della Svizzera all'operato dell'ONU per il mantenimento
della pace**

(al 1^o gennaio 1971)

	Fr.
1. Corea	
Costo della partecipazione svizzera alla Commissione dei Neutri in Corea (dal 1953)	14 379 318
(1969: 348 557 - 1970: 339 741)	
2. Cipro	
Contributi all'operato dell'ONU per il mantenimento della pace a Cipro (UNFICYP) (dal 1964)	6 420 250
(1969: 860 250 - 1970: 860 000)	
3. Vicino Oriente	
Costi dei due aerei destinati alla vigilanza della tregua nel vicino Oriente (ONUST) (dalla fine del 1967)	4 015 570
(1969: 897 000 - 1970: 1 968 570)	
	<hr/>
Totale	24 815 138
4. Prestito obbligazionario dell'ONU	
Sottoscrizione svizzera, nel 1961, di fr. 8 200 000 al prestito obbligazionario dell'ONU, ridotto, il 1 ^o gennaio 1971, in seguito a rimborsi successivi all'ammontare di	5 980 440

*Allegato V***Strategia internazionale del secondo Decennio delle Nazioni Unite
per lo sviluppo***Dichiarazione del Consiglio federale del 24 ottobre 1970*

Il Governo svizzero considera la «strategia internazionale del secondo Decennio delle Nazioni Unite per lo sviluppo», proclamata oggi dall'Assemblea generale, come il risultato d'un notevole sforzo d'impostare la relativa cooperazione internazionale su basi più razionali ed obiettive, nonché come il punto d'origine dell'azione concertata e sistematica che tutti gli Stati membri delle Nazioni Unite, progrediti o depressi, disegnano di condurre sull'arco dei prossimi dieci anni.

Il Governo svizzero fa propri gli scopi ed i principi della Carta delle Nazioni Unite, giusta la quale i membri si dichiarano «résolus à favoriser le progrès social et instaurer de meilleures conditions de vie dans une liberté plus grande». Esso ha partecipato all'elaborazione della «strategia», nel quadro degli istituti e degli organi economici e sociali delle Nazioni Unite, e afferma sin d'ora di voler accettare le direttive tracciate nella medesima, come anche di volersi conformare, nell'attuazione della politica elvetica di cooperazione allo sviluppo, al suo spirito ed alle sue raccomandazioni.

Il Governo svizzero si associerà alla realizzazione della strategia e studierà i provvedimenti prospettati per i settori che essa include: commercio internazionale; espansione commerciale, cooperazione economica ed integrazione regionale dei Paesi in sviluppo; risorse finanziarie per lo sviluppo; invisibili, compresi i trasporti per mare; rinfianchi speciali per i Paesi sottosviluppati, specie per quelli privi di litorale; scienza e tecnica; progresso umano; potenziamento e diversificazione della produzione; elaborazione ed esecuzione dei piani di sviluppo.

A titolo prioritario, il Governo svizzero ha manifestato già la propria intenzione di sottoporre all'approvazione del Parlamento la base legislativa necessaria per la messa in opera, nel settore del commercio internazionale, d'un sistema di preferenze generali e non discriminatorie. Per quanto attiene al finanziamento dello sviluppo, il Governo svizzero proporrà prossimamente al Legislativo gli strumenti normativi a sostegno dell'intenzione elvetica d'operare, quanto regolarmente possibile, trasferimenti annui di mezzi privati e pubblici per un ammontare minimo netto dell'1% del prodotto nazionale lordo. All'uopo, esso prevede un sensibile aumento dell'aiuto dell'ente pubblico allo sviluppo, parallelo alla partecipazione dell'economia privata e degli istituti assistenziali all'attuazione dei piani e programmi di

sviluppo. Le previste misure considereranno sia i bisogni di capitali a buon mercato dei Paesi depressi, sia le incidenze, già rilevate dagli organi specializzati, della struttura economica propria alla Confederazione sui suoi apporti finanziari per lo sviluppo.

Il Governo svizzero intende inoltre volgere la propria attenzione non solo all'aspetto quantitativo dell'aiuto, bensì anche a quello qualitativo, segnatamente incoraggiando, mediante l'istruzione, la promozione della persona umana e favorendo il progresso sociale.

Il Governo svizzero ritiene che la ricerca d'una maggiore efficacia degli sforzi, fatti tanto dai Paesi depressi quanto da quelli progrediti, si ponga come elemento essenziale della strategia; conseguentemente esso sosterrà le procedure d'esame degli sforzi integrati.

Il Governo svizzero s'associa agli sforzi intesi ad interessare viepiù l'opinione pubblica di ciascun Paese alle necessità dello sviluppo e pensa che ciò richiede l'opera assidua d'ognuno.

Il Governo svizzero è convinto che la strategia del secondo Decennio per lo sviluppo aprirà prospettive molto favorevoli ad un incremento degli sforzi e che essa contribuirà così all'affratellamento dei Popoli.