

Foglio Federale

Berna, 4 luglio 1977

Anno LX

Volume II

N° 27

Si pubblica di regola una volta la settimana. Abbonamento annuo fr. 55.—
(semestrale fr. 30.50, estero fr. 73.—) con allegata la Raccolta delle leggi federali.

Rivolgersi alla Tipografia Grassi & Co. (già Cantonale), 6500 Bellinzona
Telefono 092/25 18 71 - 25 18 72 — Ccp 65-690

77.049

Rapporto sulle relazioni della Svizzera con l'Organizzazione delle Nazioni Unite e le sue istituzioni specializzate dal 1972 al 1976

Del 29 giugno 1977

Onorevoli presidenti e consiglieri,

Ci pregiamo di presentarvi un rapporto sulle relazioni della Svizzera con l'Organizzazione delle Nazioni Unite e le sue istituzioni specializzate dal 1972 al 1976 e vi proponiamo di prenderne nota, approvando sia il rapporto medesimo, sia le sue conclusioni.

Gradite, onorevoli presidenti e consiglieri, l'espressione della nostra alta considerazione.

Berna, 29 giugno 1977

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione,

Furgler

Il cancelliere della Confederazione,

Huber



I. Introduzione

1. Mandato e cenni generali

In occasione delle deliberazioni parlamentari concernenti il nostro rapporto del 16 giugno 1969 sulle relazioni della Svizzera con le Nazioni Unite, avete espresso il desiderio d'essere regolarmente informati sui rapporti del nostro Paese con l'Organizzazione mondiale e avete pertanto accettato la nostra proposta di sottoporvi rapporti speciali dedicati alle attività delle Nazioni Unite e delle sue istituzioni specializzate, nonché alla nostra collaborazione con esse. Abbiamo soddisfatto il vostro desiderio con un primo rapporto periodico del 17 novembre 1971, nel quale vi comunicammo il nostro intento di istituire una commissione consultiva speciale per consentire a tutte le cerchie interessate e ad ogni tendenza dell'opinione pubblica di esprimersi liberamente riguardo alla forma che dovrebbero assumere in futuro le nostre relazioni con l'ONU. Terminammo il nostro rapporto del 1971 rilevando che le conclusioni di questa commissione ci avrebbero orientato sulla soluzione da scegliere.

Mediante decisione del 28 agosto 1973 procedemmo all'effettiva istituzione di questa commissione, la quale ci presentò il suo rapporto nella primavera 1976, corredato di due documenti completivi redatti da minoranze. Ne prendemmo conoscenza il 7 aprile 1976 constatando che i lavori commissionali avrebbero potuto servire all'elaborazione del rapporto che siamo tenuti a presentarvi. Decidemmo di pubblicare il rapporto commissionale che fu presentato al pubblico in occasione di una conferenza stampa organizzata dall'Ufficio della commissione.

Nel presente rapporto ci atterremo essenzialmente al piano adottato nel nostro rapporto del 1971 e descriveremo dapprima l'evoluzione generale delle Nazioni Unite a contare dal 1971, per poi passare in rivista le loro principali attività e quelle delle loro istituzioni specializzate. Un capitolo particolare verrà dedicato ai rapporti della Svizzera con le Nazioni Unite, capitolo nel quale esamineremo la funzione del nostro Paese nel sistema delle Nazioni Unite, la sua posizione come Stato non partecipe dell'ONU, come anche le possibilità e le condizioni di un'eventuale adesione.

In questo esposto faremo capo all'utile fonte d'informazione costituita dai lavori della commissione consultiva. Un ultimo capitolo ci permetterà di evidenziare l'importanza dell'attività della commissione e di esprimerci riguardo alle sue proposte. Il rapporto terminerà con le nostre proprie conclusioni.

2. L'ONU presentemente

Prima d'inoltrarci nei particolari, ci sembra opportuno abbozzare un quadro dell'insieme che l'ONU è venuta a costituire dopo trent'anni d'esistenza. L'Organizzazione mondiale si è dimostrata ampiamente dinamica nelle sue strutture; a contare dalla sua fondazione, ma soprattutto in questi ultimi anni, essa infatti ha attuato notevoli mutamenti pur senza toccare la sua Carta fondamentale, prescindendo da talune modificazioni di poco conto, grazie alle quali però è stato aumentato il numero dei seggi nei consigli in seguito all'aumento dei membri. Anche le istituzioni specializzate non hanno praticamente cambiato le loro basi costituzionali.

a. Nello sviluppo dell'ONU possono essere distinte tre *grandi fasi*.

L'Organizzazione, fondata *originariamente* come alleanza delle potenze vittoriose del secondo conflitto mondiale, non tardò a divenire il teatro dell'antagonismo tra l'Est e l'Ovest. All'Assemblea generale gli Stati occidentali, condotti dagli Stati Uniti d'America, fruivano all'epoca di un influsso determinante e l'Unione Sovietica si avvaleva frequentemente del suo diritto di veto nel Consiglio di sicurezza al fine di impedire determinate decisioni.

Una *seconda* fase ebbe inizio alla fine degli anni cinquanta, all'epoca in cui fu concessa l'indipendenza alle vecchie colonie, poiché l'ONU ebbe ad assumere un'importanza rilevante nel processo di decolonizzazione. Il numero dei membri dell'Organizzazione s'accrebbe rapidamente in seguito all'adesione di numerosi Stati nuovi, cosicché i rapporti di maggioranza si trasformarono viepiù in favore del Terzo mondo. I Paesi in sviluppo si avvalsero della loro forza numerica per esporre i loro propri problemi politici ed economici all'ONU. Quelli industrializzati, dal canto loro, divennero maggiormente consapevoli che il compito prioritario dell'epoca consisteva invero nella ricerca di una soluzione al problema dello sviluppo. Il centro di gravità delle Nazioni Unite si è così spostato e l'attenzione dei membri si concentra soprattutto sui rapporti tra il mondo sviluppato del Nord ed i Paesi emergenti del Sud.

Nel corso di questi ultimi anni, il fulcro delle discussioni è avantutto costituito dalle rivendicazioni dei Paesi in sviluppo verso gli Stati industrializzati, e ciò ha avviato la *terza* fase. I Paesi emergenti, che all'origine non disponevano quasi di strumenti per indurre gli Industrializzati a soddisfare le loro rivendicazioni, hanno visto rafforzata la loro posizione nei negoziati, in seguito alla crisi del Medio Oriente del 1973, quando i Paesi produttori di petrolio cominciarono a usarlo come arma politica e allorché gl'introiti in dollari di quest'ultimi ebbero ad aumentare rapidamente, pur aggravando considerevolmente la situazione economica mondiale. L'inflazione, la disoccupazione, la crisi petroliera e la rarefazione delle materie prime condussero nondimeno a un *raffor-*

zamento della tendenza al dialogo. Le due Parti acquisirono consapevolezza dei loro vincoli di dipendenza reciproca e compresero che la loro situazione poteva migliorare soltanto se tutti gli interlocutori avessero riconosciuto l'interdipendenza del mondo sviluppato e del mondo in emergenza e si fossero adoperati in comune per trovare soluzioni soddisfacenti per tutti.

- b. Segnatamente *tre fattori* hanno contrassegnato lo sviluppo dell'ONU nel corso dei suoi trent'anni d'esistenza, ossia la sua progressione verso l'universalità, l'evoluzione del sistema di sicurezza collettiva e lo spostamento dei suoi centri d'attività.

Al momento della fondazione nel 1945, l'ONU contava 51 Stati membri. Alla fine del 1976, il loro numero ammontava a ben 147. Per i nuovi Stati, l'adesione all'Organizzazione mondiale costituisce una conferma della sovranità recentemente conquistata e, frequentemente, l'ingresso nella vita internazionale. Complessivamente, l'ONU ha praticato un'ampia libertà d'interpretazione dell'articolo 4 della Carta, che disciplina l'ammissione di nuovi membri. Con il succedersi degli anni, all'originario concetto di alleanza si è sostituito il principio dell'*universalità* dell'ONU, procedente dalla generale consapevolezza che solo la collaborazione di tutti gli Stati avrebbe potuto consentirle un fattivo progresso verso le due finalità. In questo senso furono segnate rilevanti tappe nel 1971, allorché la Repubblica popolare di Cina fu invitata a occupare il seggio cinese e, nel 1973, allorché fu decisa l'ammissione dei due Stati germanici. La volontà d'universalità si è affermata in modo tale che un numero crescente di micro-Stati vennero ammessi come membri a pieno diritto nell'Organizzazione, ancorché alcuni anni orsono, si prevedesse di istituire per essi uno statuto particolare, ad esempio in forma d'associazione, giudicando che essi non disponevano ancora di sufficienti risorse finanziarie, né dei mezzi tecnici necessari o dell'adatto potenziale umano per soddisfare integralmente i loro obblighi in seno all'ONU. La volontà d'universalità si è pure tradotta nell'ammissione, in qualità di osservatori con determinati diritti di partecipazione, di parecchi complessi che non potevano essere considerati Stati, in particolare organizzazioni regionali e movimenti di liberazione.

Secondo la Carta, scopo fondamentale dell'ONU è quello di mantenere la pace e la sicurezza internazionali. I mezzi che la Carta prevede per conseguire siffatta finalità sono il regolamento pacifico delle controversie internazionali ed i provvedimenti di coercizione collettivi, di carattere militare o non militare, decisi dal Consiglio di sicurezza, con l'assenso espresso o tacito di cinque dei sei membri permanenti (*sistema di sicurezza collettiva*). Finora il capitolo inerente al regolamento pacifico delle controversie internazionali è rimasto in parte preponderante

lettera morta. Anche il sistema della coercizione collettiva non è stato praticamente quasi mai applicato a contare dalla fondazione delle Nazioni Unite. Nella maggior parte dei casi in cui è stato adito il Consiglio di sicurezza, gli interessati alla controversia erano membri permanenti di detto consiglio oppure Stati ad essi strettamente vincolati, in modo che, grazie al diritto di veto, fu agevole impedire qualsiasi decisione inauspicata. Provvedimenti di natura non militare sono stati ordinati dal Consiglio di sicurezza una sola volta e precisamente nel caso della Rhodesia.

Per svolgere nondimeno il loro mandato, le Nazioni Unite hanno sviluppato nuovi mezzi d'intervento, ossia le operazioni di mantenimento della pace, che non sono espressamente previste nella Carta e che perseguono lo scopo di circoscrivere, di mitigare e di appianare i conflitti. Oltre alle missioni d'osservazione, alle commissioni d'inchiesta e di mediazione, l'Organizzazione ricorre, per questi interventi, a forze militari di pace, chiamate «Caschi blu», che devono soprattutto svolgere compiti di polizia. Contrariamente ai provvedimenti di coercizione militare, questi contingenti di pace intervengono e proseguono la loro attività soltanto con l'assenso di tutte le parti implicate nella vertenza; inoltre, essi sono reclutati fra i volontari delle forze armate degli Stati membri. L'Organizzazione ha dunque operato una trasformazione dei suoi intenti e, per istituire condizioni favorevoli a un regolamento pacifico, ha preferito la mediazione all'originario ricorso a metodi coercitivi. Gli sforzi intrapresi da parecchi anni per istituire norme generali applicabili a siffatte operazioni di mantenimento della pace attestano la sua volontà di intensificare gli interventi in questo senso. Questo tipo d'azione si inserisce meglio nel quadro attuale dell'ONU, in cui si afferma che le controversie devono essere appianate nella consapevolezza dell'interdipendenza generale.

Il *campo d'attività* delle Nazioni Unite si è progressivamente esteso, nel corso di questi ultimi anni, ad ogni tematica importante inerente alla collaborazione internazionale, causando uno spostamento dei centri di gravità. Oltre ai problemi propriamente politici, le questioni economiche mondiali, come anche quelle concernenti lo sviluppo del Terzo mondo, ad esempio l'alimentazione, l'educazione, l'igiene pubblica e la protezione dell'ambiente, hanno in effetti assunto un'importanza prevalente. Considerata la molteplicità e l'urgenza di questi compiti, l'ONU stessa, i suoi organi e le sue istituzioni specializzate sono indotti a collaborare viepiù strettamente. Ne risulta che le attività dell'Organizzazione politica divengono maggiormente tecniche, quelle delle istituzioni specializzate maggiormente politiche, cosicché tende a sparire la tradizionale distinzione tra «ONU politica» e «ONU tecnica».

- c. Queste *trasformazioni*, in parte rilevanti, sono avvenute *senza rompere l'assetto istituzionale stabilito nella Carta*, ancorché la rispettiva rile-

vanza dei diversi organi si sia modificata. Soltanto l'organo nel quale sono rappresentati tutti gli Stati membri, ossia l'Assemblea generale, tende ad assumere una importanza dirigente maggiore di quella chiaramente sancita nella Carta. Mediante il diritto di veto dei suoi 5 membri permanenti, il Consiglio di sicurezza continua però a moderare le raccomandazioni eccessivamente unilaterali dell'Assemblea generale. Taluni gruppi di Stati hanno nondimeno tentato, in questi ultimi tempi, dicludere, in seno all'Assemblea generale, il veto opposto in taluni casi da membri permanenti del Consiglio. Gli stessi Stati si adoperano pure per ottenere una revisione della Carta, allo scopo di limitare la posizione privilegiata delle cinque grandi Potenze. Da parte sua, il Consiglio economico e sociale (ECOSOC) non ha assunto l'importanza che s'intendeva attribuirgli a livello economico. La CNUCED e l'ONUDI, successivamente istituite, poscia la sesta e la settima Assemblea generale straordinaria, i cui ordini del giorno erano dedicati esclusivamente a problemi economici, gli hanno infatti tolto le sue principali attribuzioni in questo settore. Presentemente, l'ECOSOC ha soprattutto il compito d'assicurare la coordinazione nel quadro del sistema delle Nazioni Unite.

- d. Mentre molti Paesi del Terzo mondo considerano le Nazioni Unite come il migliore strumento della loro politica estera, gli Stati occidentali muovono sempre più pesanti *critiche* all'Organizzazione. Infatti, secondo loro, essa non avrebbe finora svolto la sua funzione essenziale, consistente nel mantenimento della pace, sarebbe dominata da una maggioranza di Stati del Terzo mondo e le sue risoluzioni non avrebbero comunque forza coercitiva. È innegabile che molti conflitti non hanno potuto essere composti nel quadro dell'ONU oppure sono stati risolti soltanto parzialmente. D'altro canto innumerevoli sono stati i conflitti sanguinosi che essa ha impedito. Per risolvere le discordie che preoccupano l'umanità, occorre una buona dose di pazienza e di perseveranza, tenuto conto che la diplomazia bilaterale classica e la diplomazia multilaterale assumono in questo contesto ruoli completivi. Ovviamente i Paesi in sviluppo hanno presentemente la maggioranza all'ONU, ma questa maggioranza non si manifesta «automaticamente» in tutti i casi. In effetti, tanto più progredisce l'emancipazione degli Stati emergenti, tanto più divergono le loro prese di posizione, soprattutto allorché si tratta di questioni politiche che non li concernono direttamente; anche riguardo ai problemi che assumono un interesse immediato per essi, segnatamente nel settore economico, essi riescono bensì a costituire un fronte unito, sovente però solo dopo aspre lotte interne. Infine, non deve essere sottovalutato l'influsso delle risoluzioni dell'Assemblea generale, ancorché, formalmente, non abbiano forza coercitiva: esse definiscono invero i concetti dell'Assemblea generale in materia di cooperazione internazionale, concetti che determi-

nano l'atteggiamento della comunità internazionale intera di fronte ai grandi problemi della nostra epoca e costituiscono direttive generali per l'insieme del sistema delle Nazioni Unite.

3. La Svizzera e l'ONU

Nel corso di questi ultimi anni, la Svizzera ha condotto una politica estera più attiva, sviluppando, ad esempio, i suoi rapporti con gli Stati vicini e con l'Europa in generale. Essa ha concluso un accordo di libero scambio con la Comunità europee e ha partecipato attivamente alla Conferenza su la sicurezza e la cooperazione in Europa (CSCE). Il nostro Paese ha pure intensificato il dialogo con gli Stati del Terzo mondo, promuovendo, per quanto possibile, la sua collaborazione con gli organi delle Nazioni Unite e le istituzioni specializzate e partecipando, come uno degli otto rappresentanti degli Stati industrializzati, ai lavori della Conferenza sulla cooperazione economica internazionale (CCEI) a Parigi. Inoltre ha presenziato per la prima volta, in qualità di Stato invitato, a una riunione del movimento dei non allineati, ossia alla Conferenza dei Capi di Stato e di Governo tenutasi a Colombo (Sri Lanka) nell'agosto del 1976. Fedele alla sua vocazione umanitaria, il nostro Paese ha convocato nel 1974 a Ginevra la Conferenza su la riaffermazione e lo sviluppo del diritto umanitario internazionale (CDDH).

I Paesi in sviluppo soprattutto, per i quali — come già accennammo — l'ONU costituisce il fulcro della loro azione di politica estera, ma anche, e sempre in misura maggiore, i Paesi industrializzati possono difficilmente comprendere che noi ci limitiamo a quelle attività che servono i nostri interessi immediati o ci consentono di svolgere la nostra tradizionale missione umanitaria; essi si mostrano quindi sempre più reticenti a riconoscere il nostro «caso particolare» e divengono piuttosto inclinati a considerare la nostra assenza dall'Organizzazione come una mancanza d'interesse per il complesso dei problemi della comunità internazionale.

È ovviamente escluso che la Svizzera abbia ad aderire all'ONU per pressioni esterne, tuttavia dobbiamo farci ben consapevoli dei problemi che la nostra assenza dall'Organizzazione mondiale sempre più ci pone. L'ONU che intendiamo giudicare deve essere comunque quella di oggi e di domani e non quella di ieri, ossia un'organizzazione che raggruppando quasi tutti gli Stati della terra non può essere altro se non lo specchio della complessa realtà e delle tensioni del nostro mondo. Essa è pertanto divenuta indispensabile come centro di discussione dei contrasti politici mondiali. Ovviamente, l'ONU non deve destare in noi eccessive speranze anche perché dobbiamo riconoscere che le sue possibilità d'intervento sono limitate. Ed è appunto con questo necessario realismo che cureremo di esaminare nel presente rapporto l'evoluzione dell'ONU e le nostre relazioni con essa.

II. Evoluzione generale dell'ONU a contare dal 1971

1. Universalità dell'Organizzazione

a. Evoluzione verso l'universalità a contare dal 1971

L'evoluzione dell'ONU verso l'universalità, che abbiamo evidenziato nei nostri rapporti del 1969¹⁾ e del 1971²⁾, è praticamente compiuta. Dal 1971 al 1976, 16 Stati sono stati ammessi nell'Organizzazione, ossia la Federazione degli Emirati arabi uniti, la Repubblica democratica tedesca, la Repubblica federale di Germania, il Commonwealth delle Bahamas, la Repubblica popolare del Bangladesh, Grenada, la Repubblica di Guinea-Bissau, la Repubblica popolare del Mozambico, la Repubblica del Capo Verde, la Repubblica democratica di Sao Tomé-et-Principe, Papua-Nuova Guinea, Comores, la Repubblica del Surinam, la Repubblica delle Seychelles, la Repubblica popolare d'Angola e lo Stato indipendente del Samoa occidentale³⁾. Il numero dei membri è passato pertanto a 147 alla fine del 1976. L'entrata della Repubblica popolare di Cina e l'ammissione dei due Stati germanici contrassegnano le due tappe principali di questa evoluzione. La 26^a Assemblea generale ha adottato nel 1971 una risoluzione dichiarante che la Repubblica popolare di Cina è l'unico rappresentante legittimo della Cina nell'Organizzazione delle Nazioni Unite⁴⁾. Dopo la conclusione, il 4 settembre 1971, dell'Accordo quadripartito su Berlino e del Trattato sul fondamento delle relazioni fra la Repubblica federale di Germania e la Repubblica democratica tedesca, il 21 dicembre 1972, i due Stati tedeschi sono stati ammessi nell'Organizzazione nel corso della 28^a Assemblea generale nel 1973⁵⁾.

La loro ammissione nell'Organizzazione non soltanto ha avvicinato quest'ultima all'universalità dal profilo numerico, ma ha pure confermato che la concezione dell'ONU come alleanza dei Paesi vincitori della seconda guerra

¹⁾ Rapporto del Consiglio federale all'Assemblea federale del 16 giugno 1969 sulle relazioni della Svizzera con le Nazioni Unite (denominato qui di seguito «nostro rapporto del 1969»), FF 1969 I 1109 segg., 1205 segg.

²⁾ Rapporto del Consiglio federale all'Assemblea federale del 17 novembre 1971 sulle relazioni della Svizzera con l'Organizzazione delle Nazioni Unite e le sue istituzioni specializzate dal 1969 al 1971 (designato in seguito «nostro rapporto del 1971») FF 1972 I 1 segg., 7 segg., 46 segg.

³⁾ Enumerazione cronologica secondo la data d'entrata degli Stati.

⁴⁾ Risoluzione 2758 (XXVI) del 25 ottobre 1971. Cfr. al riguardo il nostro rapporto del 1971, FF 1972 I, p. 7 s. Ad eccezione delle istituzioni di Bretton Wood, la rappresentanza della Cina nelle istituzioni specializzate è stata disciplinata analogamente.

⁵⁾ Risoluzione 3050 (XXVIII) del 18 settembre 1973. L'Accordo quadripartito stabilisce che gli interessi di Berlino Ovest all'ONU sono rappresentati dalla Repubblica federale di Germania.

mondiale era definitivamente superata, dato che il principale avversario di quell'epoca è ora chiamato a collaborare di pieno diritto in seno all'ONU¹⁾.

I nuovi membri vengono ammessi su raccomandazione del Consiglio di sicurezza, tenuto conto che i membri permanenti hanno diritto di veto. In generale il Consiglio di sicurezza ha raccomandato queste ammissioni all'Assemblea generale, solo in due casi un membro permanente del Consiglio vi oppose dapprima il suo veto. In effetti, nel 1972 la Repubblica popolare di Cina si oppose all'entrata del Bangladesh nell'Organizzazione, ma l'accettò successivamente quando le relazioni tra il nuovo Stato, l'India e il Pakistan migliorarono, con la composizione delle principali vertenze nel Trattato di Simla. Il Bangladesh fu quindi ammesso all'ONU nella XXIX Assemblea generale del 1974²⁾. Nel 1975, l'entrata dell'Angola si urtò dapprima al veto degli Stati Uniti, che intendevano manifestare la loro opposizione alla presenza di truppe cubane in Angola. Un anno più tardi, dato che la situazione si era pressoché normalizzata, essi rinunciarono al loro atteggiamento, cosicché l'Angola poté essere ammessa come membro dell'ONU nella XXXI Assemblea generale del 1976³⁾.

Deve pertanto essere risolto solo il problema dell'ammissione eventuale del Vietnam e delle due Coree⁴⁾.

Il fatto che vengono ora ammessi anche Paesi esercitanti la loro sovranità soltanto su piccoli territori e aventi una popolazione esigua mostra che gli Stati Uniti hanno abbandonato la loro riserva tradizionale riguardo all'ammissione dei micro-Stati come membri a pieno diritto. L'avvenire dirà in quale misura i piccoli Stati d'Europa potrebbero pertanto essere indotti a riesaminare la questione dei loro rapporti con le Nazioni Unite, dato che hanno anche partecipato alla Conferenza europea su la sicurezza e la cooperazione in Europa pure come membri a pieno diritto.

b. Universalità e decolonizzazione

Il considerevole aumento del numero dei membri delle Nazioni Unite durante gli anni trascorsi è soprattutto la conseguenza del processo di decolonizzazione, che è stato decisamente promosso dall'ONU e che sta per concludersi⁵⁾.

¹⁾ La clausola «Stato nemico» figurante negli articoli 53 e 107 della Carta delle Nazioni Unite è pertanto divenuta caduca.

²⁾ Risoluzione 3203 (XXIX) del 17 novembre 1974.

³⁾ Risoluzione 31/44 del 1° dicembre 1976.

⁴⁾ Gli Stati Uniti hanno rinunciato a opporsi all'ammissione del Vietnam in modo che nulla più intralciava l'associazione di questo Paese all'ONU.

⁵⁾ Cfr. pure introduzione al rapporto del Segretario generale delle Nazioni Unite sull'attività dell'Organizzazione del 31 agosto 1976 (doc. A/31/1/Add.).

In seguito al mutamento di regime avvenuto nel Portogallo nell'aprile del 1974, il nuovo Governo avviò negoziati con i movimenti di liberazione nelle colonie portoghesi e accordò successivamente l'indipendenza alla Guinea-Bissau, al Capo Verde, al Mozambico, a Sao Tomé-e-Principe come anche all'Angola. Tutti questi nuovi Stati vennero ammessi, e quasi automaticamente tranne l'Angola¹⁾.

La vecchia colonia francese delle Comore, l'ex colonia olandese del Surinam, l'ex colonia britannica delle Seychelles e Papua-Nuova Guinea, già sotto tutela dell'ONU e amministrato precedentemente dall'Australia, sono pure divenuti membri delle Nazioni Unite, immediatamente dopo l'accessione all'indipendenza.

Presentemente, il comitato onusiano della decolonizzazione deve occuparsi solo dei problemi posti dalla Rhodesia, dalla Namibia, dal Timor orientale e dal Sahara occidentale. Riguardo alla Rhodesia, sono già stati intrapresi considerevoli sforzi, tanto dentro, quanto fuori del quadro delle Nazioni Unite, per trovare un'adeguata soluzione.

c. Restrizione all'universalità

Sussiste una certa contraddizione tra, da un lato, la preoccupazione di conferire all'ONU dimensioni universali, tenendo conto unicamente della qualità di Stato dei nuovi membri e non della politica da loro finora seguita e, dall'altro, la tendenza a sospendere, anzi ad escludere taluni Stati membri per motivi politici. La Carta definisce precisamente le condizioni di una sospensione oppure di un'esclusione. Il suo articolo 5 prevede in effetti la revoca temporanea dei diritti e dei privilegi di uno Stato membro, qualora il Consiglio di sicurezza abbia preso contro di esso misure preventive o coercitive. Secondo l'articolo 6, un membro può essere escluso dall'ONU se contravviene costantemente ai principi indicati nella Carta. Una raccomandazione del Consiglio di sicurezza, sottoposta al veto dei membri permanenti, risulta necessaria nei due casi.

La questione della sospensione o dell'esclusione di un membro si è posta per l'Africa del Sud e, marginalmente, anche per Israele.

Già da alcuni anni all'ONU sono state presentate proposte per indurre l'Organizzazione a prendere provvedimenti contro l'*Africa del Sud*. Per la prima volta nel 1970, si è tentato di indurre l'Assemblea generale a rifiutare, al momento dell'esame dei poteri, l'accreditamento di questo Paese. Pur mancando una pertinente proposta della commissione competente, l'As-

¹⁾ Cfr., riguardo all'Angola, le nostre considerazioni sotto II, 1. a.

semblea generale decise di riconoscere tutti i poteri, eccettuati quelli della delegazione dell'Africa del Sud. Fondandosi sulla perizia di un consulente giuridico del Segretario generale¹⁾, il presidente in carica dell'Assemblea generale, il norvegese Edvard Hambro, constatò, secondo la sua opinione, che siffatta decisione non aveva per effetto di privare la delegazione dell'Africa del Sud del suo seggio all'Assemblea. Questo «Ruling Hambro» è stato confermato dai successivi presidenti dell'Assemblea.

Tale politica mutò in occasione della 29^a Assemblea generale, nel 1974, presieduta dal ministro algerino degli affari esteri. La commissione di verifica dei poteri propose direttamente di riconoscere tutti i poteri, salvo quelli della delegazione dell'Africa del Sud e, come era prevedibile, l'Assemblea condivise la proposta²⁾. Conferendo a tale decisione un'interpretazione diversa da quella dei suoi predecessori, il presidente in carica dichiarò, fondandosi sul regolamento interno, che l'Assemblea escludeva la delegazione sudafricana da qualsiasi partecipazione alla sessione in corso. Simultaneamente, l'Assemblea domandò al Consiglio di sicurezza d'esaminare le relazioni fra l'Africa del Sud e l'ONU alla luce dell'articolo 6 della Carta³⁾. Il 30 ottobre 1974, un progetto di risoluzione del Consiglio di sicurezza, raccomandante all'Assemblea generale di escludere l'Africa del Sud, fu respinto a cagione del veto degli Stati Uniti, della Francia e della Gran Bretagna⁴⁾. L'Assemblea generale mantenne nondimeno la decisione del suo presidente⁵⁾ e successivamente l'Africa del Sud non partecipò ai lavori della XXX e della XXXI Assemblea, senza però perdere la sua qualità di membro.

Operando in questo modo l'Assemblea generale ha ovviamente eluso gli articoli 5 e 6 della Carta. È stato debitamente evidenziato che, indipendentemente dalla posizione adottata riguardo alla politica dell'Africa del Sud, la non osservanza della procedura d'esclusione prevista dalla Carta e il ricorso al regolamento interno per impedire a un membro l'esercizio dei suoi diritti, erano inammissibili dall'aspetto giuridico.

Nel 1974 e 1975, un gruppo di Stati approntò un'iniziativa analoga per escludere *Israele* dall'Assemblea, ma successivamente non fu presentata al riguardo alcuna proposta concreta.

¹⁾ Doc. A/8160 (XXV)

²⁾ Risoluzione 3206 (XXIX) del 30 settembre 1974

³⁾ Risoluzione 3207 (XXIX) del 30 settembre 1974

⁴⁾ Lettera del presidente del Consiglio di sicurezza al presidente dell'Assemblea generale del 31 ottobre 1974 (doc. A/9847).

⁵⁾ Decisione dell'Assemblea generale relativa al punto 3 dell'ordine del giorno, del 12 novembre 1974.

2. Universalità dei compiti

a. Estensione del campo d'attività dell'ONU

Parallelamente all'aumento del numero degli Stati membri, il campo d'attività delle Nazioni Unite si è considerevolmente ampliato, in conformità della norma della Carta secondo cui l'Organizzazione deve essere la sede in cui si armonizzano gli sforzi delle nazioni per conseguire le loro finalità comuni¹⁾. Soprattutto dopo la crisi del 1973, si constata una più marcata tendenza verso la ricerca, nel quadro delle Nazioni Unite, di soluzioni multilaterali per i grandi problemi che assillano la comunità internazionale. Siffatta evoluzione è stata favorita da una più marcata consapevolezza dell'interdipendenza fra gli Stati, dell'imbricazione degli attuali problemi politici, economici e tecnici, come anche del bisogno di molti Paesi di discutere i loro problemi all'ONU, dove la loro voce ha una forte eco. Presentemente, l'attività dell'ONU si estende viepiù alle questioni economiche e tecniche, ai problemi concernenti i diritti dell'uomo, la protezione dell'ambiente, l'aiuto umanitario e tende ad assumere un carattere globale. Quest'evoluzione è particolarmente evidente nel settore economico e sociale, in parte come conseguenza diretta della decolonizzazione.

Ovviamente l'ONU non tratta esaustivamente queste diverse tematiche. *Giuridicamente*, le sue decisioni non sono infatti d'obbligatorietà generale, ad eccezione di quelle prese dal Consiglio di sicurezza. Essa elabora però concetti fondamentali, che successivamente servono da linee direttive a tutto il sistema delle Nazioni Unite, e fornisce, sovente con la collaborazione degli Stati membri, le basi statistiche e documentarie necessarie. Essa esercita pertanto un influsso decisivo sulla scelta dei problemi da trattare e sul modo in cui occorre abordarli negli altri organi delle Nazioni Unite.

b. Modo d'influsso dell'ONU

L'influsso dell'ONU sulle decisioni della comunità internazionale s'esercita a diversi livelli, tenuto conto che l'organo principale è l'Assemblea generale. In effetti, quest'ultima presenta determinati problemi, elabora nuove concezioni in numerosi settori e decide quali altri organi del sistema delle Nazioni Unite dovranno proseguire l'esame esaustivo di queste tematiche. Essa ha trattato direttamente, in occasione di due sessioni straordinarie, i problemi più urgenti attualmente posti dalle relazioni economiche internazionali e riflettentisi in tutti gli altri settori della cooperazione universale. Nella sua VI e VII sessione straordinaria d'aprile/maggio 1974 e settembre 1975, essa si è adoperata per trovare, su proposta degli Stati del Terzo

¹⁾ Art. 1 n. 4 della Carta.

mondo, la possibilità di sostituire al sistema economico attuale un sistema atto a ridurre le crescenti discrepanze fra Paesi ricchi e Paesi poveri. Nonostante numerose riserve da parte dei Paesi industrializzati, l'Assemblea generale ha invero adottato una dichiarazione e un programma d'intervento per un nuovo ordine economico internazionale, come anche una «Carta dei diritti e dei doveri economici degli Stati», a cagione dei quali si sono però sensibilmente deteriorati i rapporti fra Paesi industrializzati e Paesi emergenti. Nondimeno, in occasione della VII Assemblea generale straordinaria si è nuovamente manifestata una più marcata volontà di cooperazione e si è aperta la via al dialogo in materia economica.

Inoltre, le Nazioni Unite convocano regolarmente conferenze speciali dedicate ai grandi temi della nostra epoca, alle quali hanno potuto partecipare tutti gli Stati, compresi quelli estranei all'ONU. Sono state tenute, ad esempio, una Conferenza sull'ambiente umano a Stoccolma nel 1972, una Conferenza mondiale sulla popolazione a Bucarest, una Conferenza mondiale per l'alimentazione a Roma nel 1974, una Conferenza mondiale per l'Anno internazionale della donna a Messico nel 1975 e una Conferenza sugli insediamenti umani (HABITAT) a Vancouver nel 1976¹⁾. La convocazione di siffatte conferenze è decisa dall'Assemblea generale, cui è successivamente presentato rapporto sullo svolgimento e sui risultati delle deliberazioni; l'Assemblea generale determina parimente la prosecuzione di questi lavori nel quadro delle Nazioni Unite.

Altre conferenze sono state dedicate regolarmente alla codificazione del diritto delle genti. Nel 1973 ha avuto inizio la conferenza diplomatica sul diritto marittimo, che non si è ancora conclusa. Per altro, una conferenza diplomatica, adunata a Vienna nel 1975, ha adottato una convenzione sulle relazioni fra gli Stati e con le organizzazioni internazionali. Frequentemente, tali conferenze costituiscono solo l'epilogo nell'elaborazione di convenzioni internazionali, tenuto conto che i lavori preliminari sono svolti in tal caso in seno alla commissione del diritto internazionale e all'Assemblea generale, in particolare nella sua VI commissione²⁾.

Infine l'ONU esercita influsso diretto o indiretto anche sulle conferenze che si tengono fuori del sistema. Data la caratteristica di consenso universale, tutti gli Stati e i gruppi di Stati possono tutelare all'ONU i loro interessi. Nei convegni fuori dell'ambito onusiano, questi Stati difendono posizioni improntate alle decisioni dell'Organizzazione internazionale. Questo fenomeno appare chiaramente alla Conferenza di Parigi sulla cooperazione economica internazionale (CCEI), nella quale, di fronte ad otto rap-

¹⁾ Cfr. riguardo a siffatte conferenze le nostre spiegazioni sotto i numeri corrispondenti del presente rapporto.

²⁾ Cfr. chiarimenti sotto III. 2 a.

presentanti dei Paesi industrializzati, diciannove Paesi emergenti, operanti su mandato dell'insieme degli altri Paesi in sviluppo, difendono posizioni fondate su la dichiarazione e il programma d'intervento per l'istituzione di un nuovo ordine economico internazionale, sulla Carta dei diritti e dei doveri economici degli Stati e sulle decisioni e raccomandazioni adottate dall'Assemblea generale nella sua VII sessione straordinaria. In queste due sedi, i rapporti sono dunque reciprocamente stretti. Ancorché solo da un mero profilo formale l'Assemblea generale abbia potuto invitare la CCEI a presentarle rapporto sui progressi ottenuti, i nessi tra i due enti appaiono nondimeno di chiara rilevanza sostanziale non appena si procede all'esame dei soggetti trattati a Parigi: materie prime, sviluppo, temi finanziari, tutti problemi che sono parimente discussi fra i medesimi gruppi di Paesi nel quadro delle Nazioni Unite; rimane fuori solo il problema energetico, non trattato all'ONU.

I negoziati commerciali multilaterali avviati in settembre 1973 nell'ambito del GATT, in seguito alla «Dichiarazione di Tokio», devono pure essere messi in relazione con l'istituzione di un nuovo ordine nei rapporti economici internazionali, cui l'ONU tende.

Le decisioni delle Nazioni Unite influiscono inoltre ampiamente anche sulle conferenze del movimento dei Paesi non allineati. Questi Stati hanno pertanto manifestato la volontà, in occasione della Conferenza al vertice di Colombo nel 1976, di mettere in vigore tra di loro talune disposizioni del nuovo ordine economico, ove dovesse manifestarsi l'impossibilità di metterle in vigore assieme ai Paesi industrializzati. Siffatte conferenze servono pure a puntualizzare, riguardo a determinati temi, le posizioni che poi permettono d'agire in comune in seno alle Nazioni Unite.

3. Operazioni di mantenimento della pace delle Nazioni Unite

Come già rilevammo¹⁾, il Consiglio di sicurezza non ha finora adottato provvedimenti militari coercitivi conformemente alle disposizioni del capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite e, nell'introduzione al suo rapporto per la XXX Assemblea generale, il Segretario generale ha nuovamente confermato che in avvenire siffatte misure non saranno probabili²⁾. Per contro, l'ONU ha puntualizzato già da alcuni anni una nuova pratica consistente nell'assicurare il mantenimento della pace mediante l'invio d'osservatori, di commissioni d'inchiesta, di mediatori e di forze di pace, sottolineando che solo l'intervento dei «Caschi blu» armati può essere considerato un'operazione di mantenimento della pace nella sua rigorosa accezione.

¹⁾ Cfr. nostro rapporto del 1969, FF 1969 I p. 1472.

²⁾ Official Records of the General Assembly, Thirtieth Session, Supplement No. 1 A (Doc. A/10001/Add. 1).

Queste forze, che sono state inviate nel Medio Oriente, nel Congo e a Cipro¹⁾, non hanno il compito di intervenire in armi contro lo Stato considerato aggressore, ma quello di sorvegliare le linee di demarcazione, di separare le forze implicate nel conflitto, d'interpersi in casi di incidenti, di assumere funzioni amministrative e assistenziali rispetto alla popolazione e, se necessario, di ristabilire e di mantenere l'ordine e la tranquillità all'interno del Paese²⁾. Sotto questa forma, gli interventi in favore della pace non sono fondati sulle norme della Carta; finora, ognuna di queste operazioni è stata organizzata sulla base di accordi specifici, ancorché a poco a poco si siano affermati taluni criteri comuni. Le operazioni di mantenimento della pace si distinguono quindi soprattutto dalle sanzioni militari previste nel capitolo VII della Carta, in quanto non sono né coercitive, né obbligatorie. Esse possono venir avviate soltanto su invito o almeno con il consenso dello Stato ospite e delle altre parti implicate nel conflitto e non comportano l'obbligo degli Stati membri di mettere truppe a disposizione.

La legittimità delle operazioni di mantenimento della pace non è unanimemente accettata. Al riguardo vanno evidenziati soprattutto due problemi. In primo luogo, la diversità delle opinioni riguardo alla questione se il Consiglio di sicurezza abbia la competenza esclusiva di decidere siffatte operazioni oppure se all'Assemblea generale spetti pure una competenza sussidiaria in merito³⁾. Secondariamente, la divergenza anche riguardo al modo di finanziamento di queste operazioni, ossia se esse debbano essere finanziate nel bilancio ordinario delle Nazioni Unite oppure in altro modo⁴⁾. L'intervento delle truppe dell'ONU nel Congo nel 1960 ha infatti ingenerato una grave crisi finanziaria per l'Organizzazione.

Al culmine di questa crisi, l'Assemblea generale istituì, nel 1965, il Comitato speciale delle operazioni di mantenimento della pace «Comitato dei 33», incaricato di intraprendere uno studio generale inerente alla tematica complessiva di queste operazioni di mantenimento della pace⁵⁾. Da quel mo-

¹⁾ Per quanto concerne le forze di pace dell'ONU, vedi le considerazioni sotto III.I.a.

²⁾ Wildhaber Luzius, *Beteiligung an friedenserhaltenden Aktionen*, im Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik, Schriftenreihe der Schweizerischen Gesellschaft für Aussenpolitik, n. 2 (1975) p. 583 s. e pertinente bibliografia.

³⁾ Nel suo parere consultivo del 20 giugno 1962 su «Talune spese delle Nazioni Unite (art. 17, par. 2 della Carta)», Raccolta 1962 pag. 151, la Corte internazionale di giustizia ha giudicato che l'Assemblea generale poteva raccomandare l'approntamento di forze di pace.

⁴⁾ Nello stesso parere consultivo, la Corte internazionale di giustizia qualificava le spese cagionate da queste operazioni costi delle Nazioni Unite e, conseguentemente, elemento del bilancio che deve essere sopportato da tutti i membri dell'Organizzazione, conformemente all'articolo 17 paragrafo 2 della Carta.

⁵⁾ Risoluzione 2206 (XIX) del 18 febbraio 1965. Riguardo ai lavori del comitato, cfr. segnatamente Ballaloud, *l'ONU et les opérations du maintien de la paix*, Paris 1971, pag. 169 ss.

mento il Comitato si è radunato reiteratamente per deliberare sui problemi istituzionali e finanziari posti da siffatte operazioni e ha regolarmente presentato rapporto all'Assemblea generale. Nel suo VIII rapporto, approvato dall'Assemblea generale il 31 ottobre 1974¹⁾, il Comitato le ha sottoposto un progetto di principi direttivi per le operazioni di mantenimento della pace, il cui concetto fondamentale è quello di rafforzare la competenza del Consiglio di sicurezza in detto settore. Conseguentemente, al Consiglio incombe l'alta vigilanza su la determinazione, la condotta e il controllo delle operazioni, per cui è responsabile del loro avvio, della loro durata e del loro finanziamento, come anche del mandato che occorre loro conferire, degli accordi da concludere con gli Stati ospiti e con quelli che mettono a disposizione contingenti. Il Segretario generale al quale, in occasione delle prime operazioni, era stata conferita un'ampia competenza e una vasta facoltà di valutazione, esercita i suoi poteri soltanto nei limiti delle risoluzioni del Consiglio di sicurezza. Egli, sotto l'autorità del Consiglio, funge da comandante in capo e assume la responsabilità dell'esecuzione del mandato assegnato. In altri termini, egli deve sottoporre al Consiglio ogni questione che possa influire sulla natura del mandato o sul proseguimento delle operazioni. Oltre a talune altre condizioni, il progetto di direttive esige infine che le truppe dispongano di una struttura possibilmente atta all'integrazione dei contingenti nazionali e vuole che sia tenuto conto, nella composizione delle truppe, del principio generalmente accolto di un'equa ripartizione geografica. Fondamentalmente, il progetto riflette i concetti attuali delle Nazioni Unite in materia di mantenimento della pace; infatti, le due forze di pace, messe in atto nel Medio Oriente nel 1973 dopo la guerra d'ottobre, ossia la FUNU II e la FUNUOD, sono state costituite su questo modello²⁾. Il «Comitato dei 33» prosegue l'esame del progetto di direttive, dato che esistono pur sempre divergenze fondamentali fra le grandi potenze riguardo a determinati punti e che ancora non si manifesta una volontà politica di compromesso.

4. Problemi strutturali dell'ONU

L'evoluzione dell'ONU è finora avvenuta nel quadro strutturale stabilito dalla Carta, ancorché taluni Stati membri si siano chiesti, nel corso degli anni trascorsi, se non sarebbe opportuno di adeguare siffatte strutture alla nuova situazione. In questo contesto, sono state prese iniziative parallele allo scopo di un'eventuale revisione della Carta e di una ristrutturazione dei settori economico e sociale del sistema delle Nazioni Unite.

¹⁾ Doc. A/9827.

²⁾ Cfr. doc. S/11052/Rov. I del 27 ottobre 1973 per la FUNU II e S/11563 del 27 novembre 1974 per la FUNUOD.

a. Revisione della Carta

La Carta può essere modificata in virtù dei suoi articoli 108 e 109. Finora sono state attuate soltanto due modificazioni, e precisamente in base all'articolo 108, delle quali l'una concerneva l'aumento dei seggi nel Consiglio di sicurezza, numero che è passato da 11 a 15, e l'altra l'aumento dei membri in seno al Consiglio economico e sociale (ECOSOC), il cui numero è stato dapprima portato da 10 a 27 poi da 27 a 54¹⁾.

Fondandosi sull'articolo 109 della Carta, la X Assemblea generale del 1955 adottò una risoluzione secondo cui una conferenza generale doveva essere adunata a tempo debito per la revisione dell'Atto. Orbene, i lavori del Comitato speciale incaricato del problema sono progressivamente giunti in un vicolo cieco, cosicché dal 1967 più nessuno ha chiesto il loro proseguimento. La questione è stata poi ripresa nel 1969, su iniziativa della Colombia, onde, durante la 25^a Assemblea generale tenutasi nel 1970, gli Stati membri sono stati invitati a presentare le loro proposte di revisione al Segretario generale, entro il 1972. Successivamente, questo termine fu prorogato fino al 1974.

La 29^a Assemblea generale decise nel 1974 di istituire un Comitato speciale per trattare i problemi nel loro complesso²⁾. Il compito di questo «Comitato speciale della Carta delle Nazioni Unite e del rafforzamento del ruolo dell'Organizzazione» consiste nell'esame delle proposte di revisione presentate dagli Stati membri e nella scelta, a scopo di studio prioritario, di quei temi sui quali un accordo generale potrebbe essere più agevolmente conseguito³⁾. Il Comitato si è adunato per la prima volta nell'agosto del 1975, poscia nuovamente nella primavera del 1976 a Nuova York, ed ha presentato un primo rapporto⁴⁾.

La maggior parte degli Stati convengono di considerare l'ONU come uno dei principali strumenti della comunità internazionale, per risolvere i problemi mondiali. Nondimeno, l'ONU, ancorché abbia ottenuto nel passato concreti successi nel campo del mantenimento della pace, della decolonizzazione e della codificazione del diritto internazionale, non sarebbe riuscita, secondo questi Stati, a risolvere i problemi primordiali della nostra epoca. I pareri divergono pure riguardo alla questione a sapere se questa situazione giustifichi una revisione della Carta. I membri fondatori dell'Organizzazione, segnatamente i membri permanenti del Consiglio di sicurezza,

¹⁾ Il 2° aumento dei seggi è stato deciso con ris. 2847 (XXVI) del 20 dic. 1971.

²⁾ Ris. 3349 (XXIX) del 17 dic. 1974.

³⁾ Ris. 3499 (XXX) del 15 dic. 1975. Le proposte degli Stati membri sono state compendiate in uno studio analitico del Segr. gen., Doc. A/AC 182/L. 2 del 2 mar. 1976.

⁴⁾ Supplemento n. 33 (Doc. A/31/33).

si oppongono a una trasformazione strutturale delle Nazioni Unite. Secondo il loro parere occorre adoperarsi per rafforzare la mansione dell'ONU come organo incaricato di badare all'osservanza severa delle disposizioni della Carta e dei principi sui quali essa si fonda. Per contro, i membri più recenti dell'ONU, riferendosi ai mutamenti politici intervenuti dopo il 1945, auspicano talune revisioni che rispondono a un bisogno di «democratizzazione».

Le proposte di modificazione di carattere istituzionale concernono principalmente il Consiglio di sicurezza e il Consiglio di tutela, mentre quelle di portata materiale concernono il sistema di mantenimento della pace, il disciplinamento pacifico delle controversie, le questioni economiche e sociali, come anche i problemi vincolati all'universalità.

L'interesse s'incentra soprattutto su un'eventuale revisione delle disposizioni concernenti il *Consiglio di sicurezza* e in particolare di quelle relative alla sua composizione e al diritto di veto dei membri permanenti. Taluni Stati propongono un aumento limitato del numero dei membri e una partecipazione più rilevante dei Paesi emergenti. Lo statuto di membro permanente, stabilito nell'articolo 23 della Carta, è sovente considerato un pregiudizio per la parità degli Stati sovrani. Occorrerebbe, secondo il parere di questi membri, sia sopprimere questo statuto, sia aumentare il numero dei membri permanenti in modo che le cinque principali regioni del globo siano rappresentate equamente. Molti altri Stati chiedono inoltre che il diritto di veto sia semplicemente abolito oppure, se mantenuto, che la cerchia dei membri permanenti sia almeno ampliata.

È parimente controversa la mansione di un altro organo principale dell'ONU, ossia quella del *Consiglio di tutela*. Poiché il processo di decolonizzazione, ad eccezione di taluni casi particolari, risulta compiuto e dato che quasi tutti i territori precedentemente sotto tutela hanno ottenuto la loro indipendenza, questo Consiglio non ha più praticamente ragione d'esistere. In effetti, esso potrebbe venir soppresso o trasformato e incaricato di nuovi compiti, nel settore dei diritti dell'uomo e della discriminazione razziale.

Nel contesto del *mantenimento della pace*, sono intrapresi sforzi affinché l'ONU si adoperi più energicamente a por fine alla corsa agli armamenti e il principio del disarmo sia ancorato nella Carta. Inoltre, secondo una vecchia proposta, occorrerebbe introdurre nella Carta disposizioni inerenti alle operazioni di mantenimento della pace, istituendo una netta distinzione tra le attribuzioni del Consiglio di sicurezza e quelle dell'Assemblea generale. Prevale nondimeno l'opinione secondo cui la forma ad hoc di queste operazioni sia adeguata alle condizioni esistenti.

Parecchi Stati hanno riaffermato la loro fede nel principio del *disciplinamento pacifico delle controversie*. Per taluni, il regolamento pacifico non

dovrebbe applicarsi soltanto alla soluzione dei meri conflitti politici, ma pure a quella delle controversie sorte riguardo allo sviluppo economico e al progresso tecnico. In questo contesto va osservato che l'istituzione di una commissione di buoni uffici e d'arbitrato oppure l'ampliamento delle funzioni della Corte internazionale di giustizia costituirebbe un progresso concreto dal profilo istituzionale.

Nel settore economico e sociale, il ruolo delle Nazioni Unite è divenuto considerevolmente più importante nel corso di questi ultimi anni. Per numerosi Stati, la Carta non offre però una base sufficiente per sviluppare questa mansione, per cui essi chiedono che i principi fondamentali di un nuovo ordine economico internazionale e i concetti elementari della Carta dei diritti e dei doveri economici degli Stati siano integrati nella Carta delle Nazioni Unite. Altri, per contro, sono del parere che il concetto della sicurezza economica collettiva vi sia già ancorato, come lo attestano i lavori della sesta e della settima Assemblea generale straordinaria, che possono senz'altro essere proseguiti nel medesimo quadro.

La maggioranza degli Stati si esprime in favore di un rafforzamento dei compiti dell'ECOSOC, al quale sono state tolte numerose funzioni importanti in seguito all'istituzione di altri organi economici, in modo che la sua attività venga a concentrarsi maggiormente sulla coordinazione in seno al sistema delle Nazioni Unite.

Inoltre è stata presentata la proposta secondo cui occorrerebbe affidare tutto il settore dei *diritti dell'uomo* ad un nuovo organo principale, ossia il Consiglio dei diritti dell'uomo, sia mediante una rivalutazione dell'attuale commissione dei diritti dell'uomo, sia attribuendo siffatta funzione al Consiglio di tutela.

Il *principio dell'universalità dell'Organizzazione* è stato generalmente riconosciuto come un concetto importante. Per l'ammissione di un nuovo membro, occorrerebbe, secondo il parere di una maggioranza dei membri, fondarsi meramente sul criterio della qualità di Stato e rinunciare a quello di «Stato pacifico»; inoltre, la maggioranza dei due terzi dovrebbe essere sufficiente nel Consiglio di sicurezza e all'Assemblea generale per ammettere nuovi membri e in siffatto caso dovrebbe essere escluso il diritto di veto. Talune disposizioni della Carta sono ormai divenute obsolete e potrebbero essere tralasciate. Trattasi segnatamente della clausola dello «Stato nemico» contenuta negli articoli 53 e 107, come anche degli articoli 106 e 109 paragrafo 3.

Il dibattito in seno al Comitato speciale della Carta è soprattutto stato incentrato sulla questione a sapere se le riforme, di cui è riconosciuta la necessità, possano essere attuate nel quadro della Carta oppure s'imponga una

revisione. Non è comunque ingiustificato il timore secondo cui una revisione potrebbe provocare un irrigidimento dei fronti. Poiché le principali proposte di riforma intendono restringere i diritti delle grandi potenze e poiché l'accordo di queste ultime come membri permanenti è necessario per qualsiasi revisione, non è prevedibile, in un prossimo avvenire, una ristrutturazione dell'insieme della Carta.

b. Ristrutturazione dei settori economico e sociale

Nel corso degli anni, le istituzioni delle Nazioni Unite hanno sviluppato, nel settore economico e sociale, un meccanismo di cooperazione che è divenuto viepiù complesso. Un gruppo penitente delle Nazioni Unite ha evidenziato le insufficienze ed ha presentato, per ovviarvi, un determinato numero di proposte di portata notevole. Su questo fondamento, l'Assemblea generale ha deciso, nel corso della sua settima sessione straordinaria del settembre 1975¹⁾, di istituire un Comitato specifico per la ristrutturazione dei settori economico e sociale, incaricato di sottoporle proposte atte a rendere il sistema onusiano complessivamente più preparato a trattare efficacemente i problemi dello sviluppo e della cooperazione economica internazionale, in particolare nella prospettiva di istituire un nuovo ordine economico internazionale.

Il detto Comitato, ai cui lavori la Svizzera è stata ammessa a partecipare di pieno diritto, ha tenuto quattro sessioni a contare dalla sua istituzione. Ripetutamente l'osservatore della Svizzera ha presentato il parere del nostro Paese e ha espresso l'interesse delle nostre autorità per questo sforzo di razionalizzazione, ancorché debbasi osservare che esso persegue lo scopo di rafforzare la mansione degli organi principali dell'ONU, ciò che può preoccupare uno Stato non membro. In effetti, talune proposte sottoposte al comitato prevedono un allargamento delle competenze dell'Assemblea generale e dell'ECOSOC nonché il conferimento a questi organi di poteri decisionali che possono rendere più difficile la tutela dei nostri interessi. Lo stesso vale per la proposta di raggruppare un determinato numero di fondi, ai quali la Svizzera versa contributi facoltativi, in un fondo unico, il cui organo di controllo non sarebbe necessariamente accessibile alla partecipazione del nostro Paese.

L'ampiezza dei compiti del comitato, la complessità dei problemi che esso tratta e la difficoltà di giudicare gli effetti delle proposte di riforma che gli vengono presentate spiegano perché i lavori si protrarranno ancora per un determinato tempo. La Svizzera continuerà a parteciparvi attivamente.

¹⁾ Ris. 3362 (S-VII) del 16 sett. 1975.

5. Compito degli organi principali dell'ONU

a. Assemblea generale

- i. Con il celere aumento dei membri delle Nazioni Unite, in seguito alla decolonizzazione, la maggioranza di cui disponevano i Paesi occidentali è passata, come già rilevammo nei nostri precedenti rapporti, agli Stati del Terzo mondo ¹⁾. Notoriamente, ciascuno Stato membro dispone di un voto all'Assemblea generale, indipendentemente dalla sua importanza ²⁾, cosicché i Paesi emergenti, sovente appoggiati dagli Stati socialisti, si servono della loro forza numerica per far valere i loro postulati. A livello politico, questa nuova maggioranza si manifesta soprattutto riguardo all'Africa del Sud e al Medio Oriente e si afferma regolarmente nelle discussioni sui problemi economici e di sviluppo. In realtà però la maggioranza non s'impone, con la medesima forza, in tutti gli scrutini: in numerosi casi, si riscontrano infatti atteggiamenti differenziati anche tra i Paesi emergenti ³⁾. Secondo le circostanze possono invero apparire profonde divergenze d'opinione fra questi Stati riguardo, segnatamente, a problemi di natura politica, come ad esempio durante la 30^a Assemblea generale del 1975, in occasione dei dibattiti sulla Corea e sul Sahara occidentale ⁴⁾.

L'uso di determinate maggioranze è di per sé legittimo. Mediante le iniziative che ha preso in seno all'ONU, la maggioranza dei Paesi emergenti ha accelerato il processo di decolonizzazione e ha reso il mondo consapevole di un certo numero di problemi prioritari, cui questi Paesi devono far fronte. D'altro canto è pur vero che talvolta si è assai abusato di siffatta preponderanza numerica, ciò che ha regolarmente condotto a controversie con altri gruppi di Paesi, in particolare con gli Stati occidentali.

Da qualche tempo nondimeno, la tendenza allo scontro va scemando ⁵⁾. Si è infatti rivelato che, anche se la maggioranza può imporre il risultato d'uno scrutinio, la realizzazione di un postulato dipende inoltre da altri elementi essenziali; in questo contesto, non deve essere sottovalutato l'effetto prodotto dalla reiezione di una risoluzione da parte della totalità o almeno di una grande maggioranza degli Stati occidentali. Giuridicamente, le risoluzioni dell'Assemblea generale assumono sempre il carattere di una raccomandazione; affinché si tra-

¹⁾ Cfr. nostri rapporti del 1969 e del 1972.

²⁾ Art. 2 n. 1, in connessione con l'art. 18 della Carta.

³⁾ Ad esempio, la risoluzione che intendeva assimilare il sionismo al razzismo non ha ottenuto da lungi l'appoggio «automatico» dell'insieme del terzo mondo. Vedi al riguardo le considerazioni sotto III. 1. c.

⁴⁾ Vedi al riguardo le considerazioni sotto II. 1. b e f.

⁵⁾ Cfr. al riguardo l'introduzione al rapporto del Segretario generale sull'attività dell'Organizzazione del 31 agosto 1976 (doc. A/31/1/Add. 1).

ducano in realtà non basta che esse siano approvate da una maggioranza numerica, ma occorre pure che esse siano sostenute, in modo politicamente determinante, da una maggioranza che possa e voglia attuarle. Questa situazione ha fatto sì che le risoluzioni siano viepiù adottate mediante consenso invece che per votazione. Orbene, un consenso si ottiene soltanto tramite negoziati, ciò che presuppone un dialogo fra i gruppi ¹⁾.

- ii. Nel corso del periodo descritto dal presente rapporto, l'Assemblea generale ha ammesso alle sue deliberazioni una *nuova categoria di partecipanti*. Essa ha in effetti concesso lo statuto d'osservatore, con diritti limitati di partecipazione, ma senza quello di voto, a diverse organizzazioni regionali, come le Comunità europee, il COMECON, l'Organizzazione dell'unità africana (OUA) e la Lega araba, e ai movimenti di liberazione riconosciuti dall'OUA e dalla Lega araba ²⁾. Ha fatto scalpore segnatamente l'ammissione dell'Organizzazione per la liberazione della Palestina (OLP) come osservatore alla 29^a Assemblea generale nel 1974.

In generale, sussiste la tendenza ad ascoltare all'Assemblea generale le parti direttamente interessate da un problema, indipendentemente se trattasi di membri dell'Organizzazione o di Paesi estranei. Ad esempio, in occasione della 30^a Assemblea generale nel 1975, i due Vietnam, a quell'epoca ancora separati, hanno potuto esprimersi in seduta plenaria riguardo al problema della loro adesione.

- iii. L'Assemblea generale assume viepiù un'importanza direttiva, in seno al sistema delle Nazioni Unite, tanto riguardo agli organi principali dell'ONU, quanto riguardo agli altri organi e alle altre istituzioni specializzate. L'Assemblea generale è l'unico organo principale nel quale tutti i membri dell'Organizzazione sono rappresentati, cosicché la grande maggioranza di essi ha interesse a rafforzarne l'influsso. Questo interesse si manifesta segnatamente con la convocazione più frequente di assemblee generali straordinarie, dedicate a tematiche particolarmente urgenti. Inoltre, vengono cercati mezzi e vie idonei ad assicurare una migliore esecuzione delle decisioni dell'Assemblea e, al riguardo, sono stati istituiti comitati speciali col compito di badare all'attuazione di talune risoluzioni; per quanto concerne determinati problemi capitali, l'Assemblea tende viepiù ad adottare dichiarazioni cui procura di conferire il massimo effetto.

¹⁾ La procedura di per sé utile del consenso ha però dei limiti. L'accordo delle parti è sovente ottenuto soltanto a scapito della chiarezza e della precisione dei testi. Inoltre, le dichiarazioni interpretative dei membri che intendono esprimere riserve assumono talvolta una tale rilevanza da togliere al documento principale una parte prevalente della sua importanza. Al riguardo, vedi Monnier Jean, *Observations sur quelques tendances récentes en matière de formation de la volonté sur le plan multilatéral*, in l'Annuaire suisse de droit international, vol. XXXI (1975), p. 31 ss.

²⁾ Per maggiori particolari, cfr. nostre considerazioni al cap. IV, n. 2 lett. b.

b. Consiglio di sicurezza

Il Consiglio di sicurezza si è dovuto occupare recentemente di numerose situazioni pericolosissime per la pace e la sicurezza. Tra esse vanno elencati soprattutto il conflitto del Medio Oriente, la crisi di Cipro, la controversia indo-pakistana sorta con l'istituzione del nuovo Stato indipendente del Bangladesh, nonché i problemi della Rhodesia, della Namibia, del Sahara occidentale e del Timor orientale.

La Carta attribuisce un'importanza primordiale al Consiglio di sicurezza nelle questioni che interessano la pace e la sicurezza. Contrariamente all'Assemblea generale, esso può prendere, nel quadro delle sue competenze, decisioni che gli Stati membri son tenuti ad osservare in virtù della Carta, ancorché la pratica abbia dimostrato che le realtà politiche imponevano limiti alle sue attività. I suoi ultimi interventi per il mantenimento della pace nel Medio Oriente, ossia l'istituzione della FUNU II nel 1973 e della FNUOD nel 1974¹⁾ hanno tuttavia dimostrato che esso è ora in grado di esercitare più funzionalmente il compito primordiale d'organo di decisione e di controllo, ossia la sua particolare mansione nel mantenimento della pace.

Per contro, mancandogli i necessari strumenti coercitivi, non è stato in grado di provvedere in modo soddisfacente all'esecuzione delle sue altre decisioni, cosicché sussiste pur sempre un divario fra le decisioni, prese all'unanimità o quasi, e la loro effettiva attuazione. La nuova maggioranza contesta l'autorità del Consiglio di sicurezza secondo le strutture attuali, che accordano a ciascuna delle cinque grandi potenze un seggio permanente nonché il diritto di veto, e vorrebbe ampliare le attribuzioni dell'Assemblea a scapito di quelle del Consiglio. Prescindendo dai tentativi di revisione, cui accennammo²⁾ e che per il momento non sembrano in grado di ottenere l'auspicato successo, la maggioranza si adopera talvolta ad eludere la competenza del Consiglio di sicurezza mediante apposite decisioni, osservando una prassi analoga a quella seguita, con successo, riguardo all'Africa del Sud³⁾.

Gli Stati occidentali sono tanto più decisi a difendere la posizione privilegiata del Consiglio di sicurezza, in quanto giudicano che questo organo svolge la funzione regolatrice indispensabile per contemperare le tendenze estremiste che si manifestano in seno all'Assemblea generale. Dovendo affrontare la nuova maggioranza pure in seno al Consiglio di sicurezza, essi ne bloccano quindi ancora più frequentemente che nel passato le decisioni

¹⁾ Cfr. nostre considerazioni al cap. II, n. 3 e III n. 1 lett. a.

²⁾ Cfr. nostre considerazioni al cap. II n. 4 lett. a.

³⁾ Cfr. nostre considerazioni al cap. II n. 1 lett. a.

mediante il loro veto: ad esempio, la Francia ha fatto uso sette volte del suo diritto di veto, di cui tre volte durante il periodo qui trattato; la Gran Bretagna ha opposto il suo veto otto volte durante lo stesso periodo, su un totale di tredici; la tendenza appare ancora più marcata per quanto concerne gli Stati Uniti, i quali tra il 1972 e il 1976 hanno pronunciato ben tredici volte il loro veto, su un totale di quattordici. In tema di veto, ricordiamo che l'Unione Sovietica, la quale ne conta 110 complessivamente, durante lo stesso periodo ha opposto il suo veto soltanto cinque volte.

c. Consiglio economico e sociale (ECOSOC)

Secondo la Carta, all'ECOSOC incombe bensì di orientare e di coordinare l'attività dell'ONU e delle sue istituzioni specializzate nel settore economico e sociale, ma durante la sua esistenza più che trentennale non è quasi mai riuscito ad adempiere siffatto compito. Le sue attribuzioni non sono state, sin dall'origine, delimitate chiaramente rispetto a quelle della seconda commissione dell'Assemblea generale, che si occupa parimente di questioni economiche e la cui importanza si è ultimamente accresciuta grazie alla rivalutazione del compito dell'Assemblea. Il campo d'attività dell'ECOSOC è inoltre stato limitato con l'istituzione di altri organi delle Nazioni Unite, chiamati ad occuparsi di problemi economici, come la CNUCED e l'ONUUDI. Infatti, le iniziative determinanti nel settore economico emanano presentemente dall'Assemblea generale e dai suoi organi sussidiari specializzati e non dall'ECOSOC, la cui attività non incide sensibilmente sulla loro attuazione e sul loro sviluppo, ma risulta viepiù limitata alla gestione corrente. Il suo apporto costruttivo all'opera delle Nazioni Unite procede avantutto dall'attività dei suoi organi sussidiari, in numero di circa 30, che si occupano di una serie di problemi particolari urgenti e che, frequentemente, svolgono un lavoro estremamente fecondo.

Data l'urgenza e la complessità dei problemi economici a livello mondiale, l'ONU è consapevole che, in questo settore, l'ampia dispersione delle competenze è tale da pregiudicare anzi che favorire l'andamento dei lavori, per cui si adopera assiduamente a riorganizzare il settore economico e sociale¹⁾. Questa riforma intende raggruppare gli sforzi intrapresi a livello internazionale grazie a un'organizzazione istituzionale più rigorosa e a un miglioramento della coordinazione delle molteplici attività. Tali progetti offrono la possibilità di rafforzare il ruolo dell'ECOSOC e di sviluppare la sua attività nel campo della coordinazione, ancorché esso dovrebbe soprattutto approfondire i grandi problemi attuali ed occuparsi prioritariamente dei temi fondamentali di natura economica e sociale.

¹⁾ Cfr. nostre considerazioni al cap. II n. 4 lett. a.

Nel 1957, l'ECOSOC ha compiuto un primo passo verso le riforme previste, con la revisione del suo regolamento interno, ciò che ha permesso di migliorare e razionalizzare i suoi metodi di lavoro. Secondo il nuovo disciplinamento, gli Stati non membri dell'ONU hanno pure il diritto di prendere la parola nei dibattiti, cosicché la posizione del nostro Paese in seno al Consiglio è risultata rinvigorita.

d. Consiglio di tutela

Un tempo i territori sotto tutela internazionale erano ben 11, oggi sono molto diminuiti, anzi dopo l'indipendenza di Papua-Nuova Guinea, sono ridotti ad uno solo: le Isole del Pacifico, amministrare dagli Stati Uniti¹⁾. Inoltre, dato che i problemi procedenti dalla decolonizzazione sono trattati da un comitato speciale, le attribuzioni del Consiglio di tutela risultano ora drasticamente ridimensionate, cosicché in un prossimo avvenire si porrà la questione a sapere se esso debba essere sciolto oppure incaricato di nuovi compiti²⁾.

e. Corte internazionale di giustizia (CIG)

Dopo il nostro ultimo rapporto, la Corte internazionale di giustizia è stata nuovamente adita per decisioni o consultazioni in diverse circostanze, fra le quali quattro soprattutto assumono una certa rilevanza politica.

Nel conflitto riguardo alle zone pescherecce tra la Gran Bretagna e la Repubblica federale di Germania, da un lato, e l'Islanda, dall'altro, la Corte stabilì, nella sua sentenza del 25 luglio 1974, che l'ordinamento islandese sui limiti di pesca, il quale estende unilateralmente i diritti di pesca esclusivi sino a 50 miglia marine, mancava del fondamento di diritto internazionale e non poteva pertanto essere opposto al Regno Unito, né alla Repubblica federale di Germania. Il 20 dicembre 1974, la Corte dichiarò prive d'oggetto due azioni presentate dall'Australia e dalla Nuova Zelanda, intese a ottenere la cessazione degli esperimenti nucleari francesi nel Pacifico, allegando il motivo che la Francia aveva assunto l'obbligo pubblico di non più procedere ad esperimenti nucleari nell'atmosfera, non appena terminata la campagna d'esperimenti nel 1974. Il 16 ottobre 1975, la Corte espresse un parere nella vertenza del Sahara spagnolo, in cui affermava che al momento della colonizzazione da parte della Spagna, il Sahara spagnolo non era un territorio senza padrone (terra nullius) dato che sussistevano vincoli

¹⁾ Nel 1947 un accordo tra gli Stati Uniti e il Consiglio di sicurezza ha collocato la Micronesia sotto sorveglianza del Consiglio di sicurezza come «zona strategica». Detto consiglio ha delegato nel 1947 il diritto di sorveglianza al Consiglio di tutela, che annualmente gli presenta rapporto.

²⁾ Vedi al riguardo le nostre considerazioni sotto II. 4. a.

di diritto con il Regno del Marocco, che d'altronde non potevano essere considerati la prova di una sovranità territoriale. Il 10 agosto 1976, infine, la Grecia sporse querela contro la Turchia innanzi la Corte nella controversia inerente all'esplorazione e allo sfruttamento dello zoccolo continentale del mare Egeo.

Né l'Islanda, né la Francia né la Turchia hanno partecipato, innanzi alla Corte, alle procedure che le concernevano.

Nella sua sentenza del 18 agosto 1972, la Corte decise inoltre che il Consiglio dell'Organizzazione dell'aviazione civile internazionale (OACI) era competente per giudicare la controversia tra l'India e il Pakistan. Il 12 luglio 1973, essa si pronunciò pure riguardo alla richiesta di riesame della sentenza n. 158 del Tribunale amministrativo delle Nazioni Unite ¹⁾.

L'esiguo numero delle pratiche di cui è adita la Corte traduce chiaramente lo scetticismo della comunità internazionale per il regolamento giudiziario delle controversie interstatali, i cui motivi sono stati esaminati nel nostro precedente rapporto ²⁾. Con la revisione del regolamento della Corte nel 1972, si è tentato di renderla più accessibile, segnatamente semplificando la procedura, riducendo la probabilità di spese e termini ingiustificati e prevedendo un maggiore influsso delle parti sulla composizione di camere ad hoc. Siffatta revisione, ancorché opportuna, non ha influito sul comportamento della maggior parte degli Stati rispetto alla giurisdizione della Corte.

L'esame delle attribuzioni della Corte, avviato in occasione della 25^a Assemblea generale dell'ONU nel 1970, si è concluso alla 29^a sessione nel 1974 con la promulgazione della pertinente risoluzione ³⁾. Quest'ultima, dopo aver affermato che il ricorso al regolamento, tramite la Corte, delle controversie giuridiche non costituisce affatto un atto ostile verso uno Stato, chiede ai Membri di studiare la possibilità di ricorrere maggiormente alla Corte e raccomanda agli organi dell'ONU e alle istituzioni specializzate di chiedere, per quanto possibile, più frequenti pareri alla Corte. Il tenore della risoluzione era però talmente blando che poté essere accettato da tutti: dagli Stati contrari al regolamento giudiziario delle controversie, in quanto intravedero nella raccomandazione la volontà di por fine all'esame delle funzioni della Corte, e dagli Stati favorevoli alla Corte in quanto ritennero, per contro, che l'Assemblea avrebbe potuto riprendere in ogni momento l'esame del problema.

Come parte contraente dello Statuto della Corte internazionale di giustizia a contare dal 1948, la Svizzera aveva interesse a partecipare alle di-

¹⁾ Trattavasi di una vertenza tra il PNUD e un funzionario.

²⁾ Nostro rapporto del 1971, FF 1972 I 4 s.

³⁾ Ris. 3232 (XXIX) del 12 nov. 1974.

scussioni in seno all'Assemblea generale riguardo alla funzione della Corte. Il nostro Paese si è pertanto avvalso della possibilità offertagli in virtù di una risoluzione¹⁾ di esprimere il proprio parere e di presentare pertinenti proposte al Segretario generale. Difficoltà sono per contro sorte quando si è trattato di ottenere il diritto di partecipare ai dibattiti della 6^a commissione dell'Assemblea generale. Eravamo infatti dell'opinione che tutti i partecipi dello Statuto avessero il diritto d'essere associati, a parità con gli Stati membri, ai lavori concernenti questo punto dell'ordine del giorno, ma la nostra posizione incontrò un'opposizione categorica, segnatamente quella dell'Unione Sovietica. Ottenemmo finalmente il diritto di parola, ma non il diritto di voto, e neppure quello di presentare o di sviluppare proposte.

f: Segreteria

La Carta delle Nazioni Unite stabilisce il compito e il mandato del Segretario generale e della segreteria che egli dirige. È però emerso che i segretari generali avvicinandosi alle Nazioni Unite a contare dal 1945 avevano tutti un concetto personale della loro funzione e dei limiti che dovevano imporre alla loro azione; al riguardo va nondimeno osservato che per ciascuno di essi la costellazione internazionale era diversa.

L'attuale Segretario generale, il signor Kurt Waldheim, rieletto alla 31^a Assemblea generale nel 1976, ha forse, di tutti i segretari generali, la concezione più classica del suo ruolo. Egli considera la segreteria e le Nazioni Unite come un fattore costruttivo sussidiario nel mondo internazionale e una sede dove la diplomazia bilaterale e la diplomazia multilaterale possono completarsi, rafforzarsi e trovare soluzioni di compromesso.

Nel settore politico, il segretario generale prende le iniziative, consentite dalla Carta, soltanto con estrema cautela, per un duplice motivo: da un lato, il clima politico internazionale non è ricettivo in merito, dall'altro, la diplomazia, secondo Waldheim, per essere efficace deve essere discreta. Infatti, le iniziative che fanno scalpore e pubblicità pregiudicano talvolta la causa che intendono servire e possono attirare sul loro autore le critiche delle grandi e delle meno grandi potenze. In questi ultimi anni, l'utilità del ruolo di Segretario generale si è affermata reiteratamente attraverso dure prove. Gli sono infatti state affidate missioni di buoni uffici nel Medio Oriente, a Cipro, nel Timor orientale, nel Sahara occidentale, per citare solo le maggiori. In taluni casi, il Segretario generale ha designato un rappresentante personale, in altri, ha svolto direttamente la sua missione, oppure ne ha incaricato membri della segreteria. Trattasi segnata-

¹⁾ La ris. 2723 invitava i membri dell'ONU e le parti dello Statuto della Corte a inviare le loro osservazioni e proposte al Segretario generale.

mente del conflitto del Medio Oriente, dove il rinnovo del mandato delle forze delle Nazioni Unite esige da parte della Segreteria un lavoro assai considerevole. Il Segretario generale dell'ONU è vieppiù incaricato di missioni di buoni uffici o di indagini, onde esse sono meno frequentemente affidate a personalità o a Paesi fuori del quadro delle Nazioni Unite.

6. Gruppi in seno all'ONU

Una nuova prassi è stata introdotta in questi ultimi anni all'Assemblea generale e all'ECOSOC. Le decisioni, siano esse prese per voto oppure, come avviene sempre più frequentemente, per consenso, nascono vieppiù nel corso di consultazioni. Questa procedura presuppone che i membri di ciascun gruppo si accordino fra di loro, ma anche, soprattutto se si intende giungere al consenso, che fra i diversi gruppi abbiano luogo discussioni esaustive. Siffatto nuovo metodo di lavoro ha avuto logicamente per conseguenza che i gruppi regionali, i gruppi politici ed i gruppi d'interessi emergessero con maggiore evidenza e determinazione nel processo di formazione dell'opinione. Originariamente, l'ONU contava soltanto cinque gruppi regionali — Europa occidentale ed altri Stati, Europa dell'est, Stati africani, Stati asiatici, Stati latino-americani — che si occupavano principalmente delle questioni d'elezione e di procedura. Presentemente, i gruppi non sono più soltanto costituiti secondo il criterio regionale, ma sovente composti in funzione degli interessi comuni e degli scopi politici. Non appena sono definite le posizioni di un gruppo, hanno luogo le consultazioni tra i presidenti; si dà pure il caso, infine, che persino i negoziati nelle commissioni e nei comitati siano condotti dai rappresentanti di gruppo.

Diamo qui di seguito un compendio dei principali gruppi formatisi all'interno o al di sopra dei gruppi regionali, come anche delle linee direttive della loro politica in seno all'ONU.

a. Paesi in sviluppo

I Paesi in sviluppo occupano presentemente un posto importante all'ONU non soltanto a cagione della loro rilevanza numerica, ma anche poiché forniscono all'operazione internazionale un contributo originale di nuove idee. La maggior parte dei grandi dibattiti di questi ultimi anni, decolonizzazione, Africa australe, lotta contro le ineguaglianze di sviluppo economico e sociale, hanno avuto luogo su iniziativa dei Paesi del terzo mondo. Essi perseguono lo scopo d'imporre un nuovo concetto di relazioni internazionali, che già presentemente incide in modo determinante sulla cooperazione multilaterale, tanto all'interno, quanto all'esterno dell'ONU.

Fra i Paesi emergenti esistono diversi gruppi, dei quali quello dei non allineati e quello dei «77» sono i più importanti.

i. Movimento dei non allineati

Durante gli anni cinquanta e sessanta, numerosi Paesi hanno adottato, in materia di relazioni esterne, il principio di non partecipare ad alcuna alleanza militare e di decidere liberamente circa il loro comportamento politico, senza essere vincolati ad uno dei grandi blocchi¹⁾. Il movimento ha tratto soprattutto origine dall'India e dalla Jugoslavia. Un numero crescente di Stati, segnatamente del Terzo mondo, vi ha poi aderito in seguito alla decolonizzazione. Presentemente, il movimento comprende 86 Stati, come anche osservatori ed invitati, e con il tempo si è dotato di determinate strutture. La presidenza è assicurata a turno da un membro e periodicamente hanno luogo conferenze a livello dei capi di Stato o a livello ministeriale. Il movimento dei non allineati costituisce presentemente una forza politica determinante in seno all'Assemblea generale, definisce i problemi del Terzo mondo, stabilisce le posizioni di negoziato e, sovente, è all'origine di iniziative e di risoluzioni importanti. Gli Stati non allineati hanno assunto un'importanza particolare in occasione della 29esima Assemblea generale, nel 1974, presieduta dal ministro algerino degli affari esteri, a quel momento presidente anche del movimento.

ii. Il gruppo dei «77»

Salvo qualche eccezione, il gruppo dei «77», che presentemente conta 113 Stati, comprende gli stessi Paesi del movimento dei non allineati, cui sono però venuti ad aggiungersi taluni Paesi emergenti. Il gruppo, che all'origine si prefiggeva soprattutto finalità economiche, ha sempre svolto un ruolo importante in seno alla CNUCED, pur assicurandosi una posizione influente anche nei dibattiti dell'Assemblea generale. Dato che il livello di sviluppo dei suoi membri è ineguale, i negoziati in seno al gruppo sono sovente ardui, cosicché, per conservare la sua unità rispetto all'esterno, il gruppo ha frequentemente condiviso il parere dei più duri fra i suoi membri. Il gruppo dei «77» si manifesta soprattutto nella seconda commissione dell'assemblea generale, che tratta le questioni economiche, come anche in occasione delle sessioni straordinarie dell'Assemblea generale dedicate ai problemi economici. Recentemente, esso si è pure costituito in diverse istituzioni specializzate. Come lo auspicano le forze dirigenti del movimento dei non allineati, gli Stati che vi appartengono dovrebbero agire come catalizzatori nel gruppo dei «77», al fine di incrementare l'efficacia e la solidarietà dei Paesi emergenti.

b. Paesi industrializzati occidentali

Di fronte alle rivendicazioni degli Emergenti, che provvedono a presentarsi come un'entità solidale, i Paesi occidentali appaiono divisi. In effet-

¹⁾ Vedi al riguardo il nostro rapporto del 1969.

ti, in taluni, tali rivendicazioni suscitano viva opposizione, in altri invece volontà di cooperazione e spirito di conciliazione. L'Occidente, per diversi motivi, segnatamente per le difficoltà di cooperazione interna, ha assunto in questi ultimi anni una posizione assai passiva e si è limitato al controllo delle iniziative cosicché la sua posizione in seno all'ONU si è indebolita. Questa tendenza può però rapidamente mutare dato che la nuova Amministrazione americana sembra decisa a conferire alle Nazioni Unite un ruolo più attivo.

Fra gli Stati occidentali, i membri delle Comunità europee ed i Paesi nordici si adoperano in modo particolare per coordinare i loro pareri.

i. Stati delle Comunità europee

La collaborazione fra i Nove all'ONU si è manifestamente rafforzata in questi ultimi anni; nella maggior parte dei casi, essi hanno infatti adottato un atteggiamento comune durante le ultime assemblee generali, grazie a consultazioni approfondite. I Nove hanno avuto una parte preponderante, ad esempio, anche in occasione della 7ª sessione straordinaria dell'Assemblea generale, durante la quale, per la prima volta, si sono espressi unanimemente, sovente per l'intermediario di rappresentanti della Commissione delle CE, pure riguardo a questioni che esulavano dal campo comunitario.

ii. Stati nordici

Gli Stati nordici coordinano la loro posizione segnatamente in occasione di elezioni; d'altronde, fra le loro delegazioni sussiste una collaborazione pragmatica in tutti gli organi delle Nazioni Unite.

c. Stati socialisti

Il gruppo degli Stati socialisti dell'Europa orientale ha sempre dato prova di grande omogeneità. Ancora presentemente, la maggior parte di questi Paesi seguono la politica dell'URSS e ne sostengono le iniziative.

d. Repubblica popolare di Cina

La Repubblica popolare di Cina, entrata all'ONU nell'autunno del 1971 dopo anni d'isolamento, si è impegnata relativamente tardi nella cooperazione multilaterale. Come membro permanente del Consiglio di sicurezza, essa si è vista affidare un ruolo importante, ma non ha aderito ad alcuno dei gruppi suddetti. Frequentemente, quand'essa intende manifestare la sua disapprovazione su questioni importanti, non partecipa al voto. Nel Con-

siglio di sicurezza, essa opta per questa misura ad esempio al momento delle votazioni su operazioni di mantenimento della pace o su questioni relative al conflitto del Medio Oriente.

e. Relazioni tra i diversi gruppi

In un'organizzazione così vasta come l'ONU, i gruppi svolgono un'utile funzione poiché agevolano la preordinazione delle iniziative e dei pareri. Nondimeno, se dopo il primo stadio di negoziati non si manifesta alcuna volontà di compromesso, l'esistenza dei gruppi può pure accentuare le controversie, dato che le posizioni da loro difese non sono sovente più rinegoziabili in seno ai gruppi stessi.

L'ONU ha tuttavia approntato strumenti e metodi di lavoro che agevolano il dialogo e la concertazione; occorre menzionare, in particolare, i diversi gruppi di lavoro, gruppi di contatto, i gruppi ufficiosi e i contatti informali fra delegati, il cui influsso è talvolta decisivo.

7. ONU politica e ONU tecnica

a. Relazione tra esse

Nei nostri precedenti rapporti abbiamo stabilito una distinzione tra l'ONU cosiddetta «politica» e l'ONU cosiddetta «tecnica»¹⁾. Avevamo allora constatato che l'Organizzazione stessa era politica, mentre le sue istituzioni specializzate e taluni organi, come la CNUCED e l'ONUDI, erano destinati a svolgere compiti tecnici. La Svizzera, ancorché fosse rimasta fuori dell'ONU politica, aveva partecipato attivamente ai compiti tecnici e affermato in questo modo la sua solidarietà per la comunità internazionale. Nondimeno, già nel nostro rapporto del 1971, indicammo che sussisteva un vincolo fra la missione dell'ONU nei settori tecnici e la sua missione propriamente politica e affermammo che aumentava il numero delle questioni economiche e sociali trattate dagli organi dell'ONU, segnatamente in seno all'Assemblea generale. L'avvenire dell'ONU tecnica dipendeva ampiamente dal successo dell'ONU politica e inversamente. La commissione consultiva per le relazioni della Svizzera con l'ONU è andata oltre nelle sue analisi²⁾ ed ha concluso constatando che una distinzione tra ONU politica e tecnica non era più significativa. Le nostre osservazioni collimano con quelle della commissione, dalle quali risulta che tutte le attività dell'ONU costituiscono

¹⁾ Cfr. rapporti del 1969 e 1971.

²⁾ Rapporto della commissione consultiva per le relazioni della Svizzera con l'ONU, del 20 agosto 1975 (denominato in seguito «Rapporto della commissione consultiva»), pag. 65 segg.

presentemente un'unità. Nel corso di questi ultimi anni, l'Assemblea generale è divenuta l'organo centrale che prende le decisioni fondamentali e coordina l'insieme delle attività, ciò che è chiaramente evidenziato nelle risoluzioni relative al nuovo ordine economico mondiale.

Questa evoluzione rende obsoleta la distinzione lungamente giustificata fra ONU politica e ONU tecnica. Uno Stato che intende assumere pienamente la sua parte nella comunità internazionale non può pertanto cooperare in un settore ed escludersi dall'altro. Occorrerà tener conto di questa considerazione al momento in cui si tratterà di esaminare le future relazioni della Svizzera con le Nazioni Unite.

b. La «politicizzazione» delle organizzazioni e conferenze internazionali

Da qualche tempo, si parla sovente di «politicizzazione» delle organizzazioni internazionali, segnatamente degli organi e delle istituzioni specializzate, come anche delle conferenze delle Nazioni Unite. Riteniamo pertanto opportuno di esprimere il nostro parere riguardo a questo fenomeno.

Nella nostra risposta all'interpellanza Hofer sulla situazione internazionale, del 16 dicembre 1974 ¹⁾ abbiamo osservato che tutte le organizzazioni internazionali sono, in una determinata misura, politiche poiché esse sono composte di Stati indipendenti e sovrani che ne determinano l'orientamento generale. Ovviamente, le costituzioni delle singole istituzioni specializzate definiscono chiaramente i compiti nei settori economico, sociale, culturale e tecnico. Questi compiti possono però essere affrontati soltanto sul fondamento di opzioni politiche degli Stati membri e devono quindi essere integrati nel quadro generale della vita internazionale.

Inoltre, le istituzioni specializzate sono costrette a pronunciarsi, conformemente alle loro costituzioni e ai loro regolamenti rispettivi, riguardo a diverse questioni politiche, in particolare sull'ammissione di Stati in qualità di membri osservatori o ancora riguardo alle modalità di cooperazione con entità il cui statuto internazionale è controverso. Taluni problemi, dei quali devono occuparsi le istituzioni specializzate, possono avere imbricazioni politiche. Ad esempio, per gli scavi archeologici a Gerusalemme e per l'istruzione pubblica nei territori occupati da Israele è competente l'UNESCO, per le pratiche sindacali nei diversi Paesi membri è competente l'OIL, per i problemi posti dalla situazione sanitaria nei territori occupati da Israele è competente l'OMS e per l'impianto di emittenti in questi medesimi territori è competente l'UIT. La maggior parte delle discussioni politiche svoltesi

¹⁾ Cfr. boll. sten. del CN 1975, n. 12 237.

durante questi ultimi anni in seno alle istituzioni specializzate erano connesse con la situazione nel Medio Oriente e nell'Africa australe.

Infine, le convenzioni concluse tra le istituzioni specializzate e l'ONU prevedono una stretta collaborazione fra di esse nell'attuazione dei principi e degli obblighi della Carta. Ciò vale soprattutto per i problemi vincolati alla decolonizzazione e all'apartheid; le istituzioni specializzate devono pertanto sovente trattare problemi politici a domanda dell'ONU.

Gli stessi problemi sorgono regolarmente anche in occasione delle conferenze tecniche convocate dalle Nazioni Unite.

Per questi diversi motivi, abbiamo concluso, nella nostra risposta all'interpellanza Hofer, che alle organizzazioni internazionali, in particolare alle istituzioni specializzate, non si può negare la competenza di trattare problemi politici. Per contro, abbiamo deplorato che i dibattiti politici occupino sovente un posto troppo rilevante rispetto a quelli dedicati ai compiti specifici e che taluni problemi siano trattati precipuamente dall'aspetto politico, ciò che accentua maggiormente le divergenze esistenti. In altri termini, la Svizzera s'adopera per prevenire una «politicizzazione» abusiva dei dibattiti, o almeno per attenuarne gli eccessi. Nondimeno, in seno alle organizzazioni cui partecipa, la Svizzera non può sfuggire ai problemi fondamentali che assillano la comunità internazionale. In effetti, se i nostri rappresentanti rifiutassero, invocando i nostri valori politici tradizionali, di partecipare ai grandi dibattiti della nostra epoca, ne patirebbe la buona reputazione del nostro Paese ¹⁾.

Da queste considerazioni risulta che, pur non essendo membro dell'organizzazione politica, la Svizzera deve comunque partecipare ai dibattiti e alle votazioni su questioni politiche, nelle istituzioni specializzate cui essa appartiene. Ovviamente, le sue prese di posizione in seno all'ONU politica assumerebbero un'importanza più considerevole, sia all'interno sia all'esterno, ma non rivestirebbero affatto natura diversa da quelle in seno all'ONU tecnica.

c. Impulsi politici nel settore economico e dello sviluppo

L'imbricazione dell'ONU politica e dell'ONU tecnica si manifesta particolarmente nei settori della politica economica e dello sviluppo, i cui problemi stanno attualmente alla ribalta delle attività delle Nazioni Unite. Questa evoluzione è principalmente sostenuta da impulsi politici procedenti dall'Assemblea generale e ripercuotendosi sull'insieme del sistema.

¹⁾ Nostra risposta all'interpellanza Hofer, doc. cit. pag. 845.

Tale processo è stato accelerato dalla crisi del 1973. L'ONU, adottando nel 1974 la dichiarazione ed il programma d'azione concernenti l'istituzione di un nuovo ordine economico internazionale come anche la Carta dei diritti e dei doveri economici degli Stati, ha conferito, per l'intermediario dell'Assemblea generale, un orientamento politico determinante alla cooperazione internazionale per gli anni futuri¹⁾. Le risoluzioni costituiscono il fondamento delle discussioni e dei negoziati fra Paesi industrializzati e Paesi emergenti, condotti da quel momento nel settore economico e dello sviluppo, come anche in numerosi altri settori della cooperazione internazionale. Tanto la Conferenza generale dell'ONUDI nel 1975 a Lima, quanto la quarta sessione della CNUCED nel 1976 a Nairobi e il dialogo nord-sud avviato, in margine all'ONU, a Parigi nel 1975, entrano nell'ambito dello sviluppo di questi nuovi concetti.

I documenti elaborati dall'ONU evidenziano in tutta chiarezza la precarietà della situazione attuale dei Paesi emergenti. La maggior parte dell'umanità vive infatti ancora in condizioni esistenziali estremamente difficili, ciò che pone problemi non soltanto economici e sociali, ma anche politici. Lo squilibrio dell'economia mondiale fa incorrere all'umanità intera rischi latenti, dei quali è nota l'incidenza come fattori di crisi e pertanto come elementi perturbatori della pace.

Nonostante le discrepanze, in parte considerevoli, nei loro sistemi economici e nel grado di sviluppo raggiunto, i Paesi emergenti hanno reso consapevole il resto del mondo che essi, quando conseguono un'unità di vedute, acquisiscono considerevole peso politico, del quale intendono avvalersi per sostenere le loro rivendicazioni economiche. Essi hanno tradotto la loro volontà d'emancipazione economica in programmi precisi d'azione, la cui attuazione dovrebbe provocare una nuova ripartizione delle forze e conseguentemente istituire un nuovo equilibrio politico.

8. L'ONU come foro politico

L'ONU, particolarmente in occasione dell'Assemblea generale annuale, costituisce un luogo eminente di contatti ad alto livello. A motivo dell'universalità dell'organizzazione, Capi di Stato, Ministri degli affari esteri e Segretari di Stato si recano da ogni parte del mondo a Nuova York per partecipare ai dibattiti dell'Assemblea generale. Soprattutto i rappresentanti dei Paesi medi e dei piccoli Stati profittano di questa possibilità per incontrare personalmente uomini politici influenti e alti funzionari allo scopo di trattare, anzi di negoziare con essi, in margine alle sedute ufficiali, affari bilaterali e per scambiare pareri su questioni d'interesse generale.

¹⁾ Cfr. al riguardo nostre considerazioni al capitolo III n. 3.

Questo foro potrebbe offrire anche alla Svizzera l'occasione di esporre, in contatti informali, la sua posizione su taluni problemi. Gli incontri completerebbero utilmente le visite ufficiali bilaterali e ci porrebbero direttamente in contatto con le realtà e i problemi della vita internazionale.

Queste possibilità di contatto non ci sono d'altronde interamente precluse dalla nostra estraneità all'ONU: reiteratamente, alti funzionari svizzeri hanno assistito all'Assemblea generale e hanno avuto colloqui politici; inoltre il segretario generale e il direttore della Direzione delle organizzazioni internazionali del Dipartimento politico si sono recati, per la 31^a Assemblea generale del 1976, a Nuova York. Occorre nondimeno rilevare che, per un Paese come il nostro, ossia per uno Stato che non partecipa a pieno diritto alle attività dell'ONU, questi contatti sono più ardui da stabilire, essendoci negata la possibilità di discutere allo stesso livello dei membri i problemi dell'organizzazione.

III. Compendio delle principali attività dell'ONU e delle istituzioni specializzate

1. Questioni politiche

L'ONU ha continuato a occuparsi dei grandi problemi politici della nostra epoca, come ad esempio il mantenimento della pace, la decolonizzazione e il disarmo. Come nel passato, essa ha dovuto invero occuparsi di quasi tutti i conflitti internazionali.

a. Operazioni di mantenimento della pace¹⁾

Le forze di pace dell'ONU stazionate nel Medio Oriente e a Cipro hanno dimostrato una volta ancora che le Nazioni Unite, grazie a questo strumento, forniscono un contributo indispensabile al mantenimento della pace mondiale, ancorché l'efficacia del provvedimento urti contro talune barriere. Queste operazioni non possono sostituire un normale ristabilimento della pace, ma possono al massimo creare condizioni di stabilità relativa nella regione del conflitto. Un immediato intervento onusiano è inoltre possibile soltanto se taluni Stati membri almeno tengono permanentemente a disposizione contingenti specialmente allenati, come attualmente, ad esempio, il Canada, i Paesi nordici e l'Austria, i cui Governi, negli anni sessanta, hanno approntato le basi legali necessarie a questo scopo. Nel periodo di riferimento del nostro rapporto, le operazioni di mantenimento della pace

¹⁾ Quanto alla tematica generale di queste operazioni, cfr. chiarimenti al cap. II, n. 3.

sono risultate manifestamente rivalorizzate. Dopo la guerra d'ottobre 1975, il Consiglio di sicurezza decise d'inviare forze di pace tanto nella zona del Canale di Suez, quanto nella regione del Golan ed i «Caschi blu» sono stati mantenuti anche a Cipro. Il mandato delle forze internazionali di pace presentemente impiegate è limitato nel tempo e deve conseguentemente essere rinnovato periodicamente. L'ONU può, in questo modo, esercitare un determinato influsso sulle Parti per indurle a comporre la controversia in via negoziale. Il numero relativamente elevato di «Caschi blu» impiegati attualmente provoca evidentemente gravi oneri finanziari all'ONU e agli Stati membri che li mettono a disposizione, e pone pure ardui problemi a livello del personale.

*i. Forza d'urgenza delle Nazioni Unite (FUNU II)
nel Medio Oriente ¹⁾*

In seguito all'ultima guerra del Medio Oriente, il Consiglio di sicurezza decise, il 25 ottobre 1973 ²⁾, di costituire immediatamente, per sorvegliare l'armistizio e il ritiro delle truppe, una forza di pace nella regione di Suez (FUNU II), composta di contingenti forniti dagli Stati membri, eccettuati quelli permanenti del Consiglio di sicurezza. L'esistenza della forza delle Nazioni Unite per il mantenimento della pace a Cipro (UNFICYP) e l'Organismo delle Nazioni Unite per la sorveglianza della tregua in Palestina (ONUST) ha permesso all'ONU d'agire rapidamente. Il Segretario generale ³⁾ designò il capo di stato maggiore finlandese dell'ONUST come comandante in capo interinale e trasferì temporaneamente in Egitto unità finlandesi, austriache e svedesi dell'UNFICYP. La composizione degli effettivi, stabiliti a 7 000 uomini ⁴⁾, era subordinata di principio ad un'equa ripartizione geografica. Successivamente, i contingenti forniti tradizionalmente dai Paesi neutri d'Europa occidentale sono stati completati da distaccamenti dell'Europa dell'Est, dell'Africa, dell'Asia e dell'America del Sud.

L'azione della FUNU II è finanziata mediante il bilancio ordinario dell'Organizzazione, ancorché secondo una chiave di ripartizione speciale. Sol tanto il Consiglio di sicurezza può prolungare, con l'accordo delle Parti interessate, il suo mandato che normalmente è limitato a sei mesi.

In seguito all'accordo sul disimpegno militare concluso nel gennaio 1974 fra Israele ed Egitto, alla FUNU II furono affidati compiti suppletivi di sorveglianza.

¹⁾ United Nations Emergency Force II.

²⁾ Ris. 340 (1973) del Consiglio di sicurezza.

³⁾ Rapp. del SG sull'esecuzione della ris. 340 (1973) del CS del 24 ott. 1973.

⁴⁾ Alla fine del 1976 l'effettivo era di 4174 uomini.

ii. *Forza delle Nazioni Unite incaricata d'osservare il disimpegno (FNUOD) nel Golan*¹⁾

Dopo l'accordo sul disimpegno delle truppe siriane e israeliane, il Consiglio di sicurezza decise, il 21 maggio 1974, di inviare un piccolo contingente di «Caschi blu» nel Golan per sorvegliare l'armistizio e il ritiro delle forze armate²⁾. La FNUOD conta 1 200 uomini ed è attualmente composta in parte prevalente di contingenti austriaci e iraniani, come anche di elementi logistici canadesi e polacchi. Per il rimanente essa è costituita sul modello della FUNU II.

iii. *Forza delle Nazioni Unite per il mantenimento della pace a Cipro (UNFICYP)*³⁾

Questa forza, istituita nel 1964 su decisione del Consiglio di sicurezza, ha il compito di prevenire un nuovo sviluppo della guerra civile, di assicurare l'ordine pubblico e il rispetto del diritto e di contribuire al ristabilimento di una situazione normale. Analogamente alle altre forze di pace, il mandato dell'UNFICYP è regolarmente riesaminato e prolungato dal Consiglio di sicurezza. Dalla sua costituzione, l'UNFICYP è l'unica forza finanziata unicamente mediante contributi facoltativi, finora però non mai bastevoli per coprire interamente le spese.

iv. *Contributo della Svizzera alle operazioni di mantenimento della pace*

Durante il periodo trattato nel presente rapporto, la Svizzera ha nuovamente contribuito alle operazioni intraprese dalle Nazioni Unite per tutelare la pace. Soddisfacendo diversi inviti del Segretario generale dell'ONU, abbiamo partecipato annualmente con una somma di 850 000 franchi al finanziamento della forza delle Nazioni Unite a Cipro (UNFICYP).

Sino al 1973, abbiamo messo a disposizione dell'organismo delle Nazioni Unite per la sorveglianza della tregua in Palestina (ONUST) un apparecchio DC 3 per il trasporto di materiale e un Mystère 20 Falcon Jet per il trasporto di persone, ambedue pilotati da equipaggi svizzeri, le cui spese, per la Confederazione, sono ammontate a circa 3 milioni di franchi l'anno. Nel 1973, abbiamo convenuto con la Segreteria generale dell'ONU di sostituire questi due apparecchi con un solo aeromobile polivalente del tipo Fokker Friendship, che ha permesso di ridurre i costi a circa 1,5 milioni di franchi

¹⁾ United Nations Disengagement Observer Force.

²⁾ Ris. 350 (1974) del CS.

³⁾ United Nations Peace-Keeping Force in Cyprus.

l'anno. La Confederazione ha acquistato l'apparecchio e l'ha consegnato all'ONUST poco dopo l'armistizio d'ottobre 1973¹⁾, l'apparecchio da quel momento è utilizzato sia dall'ONUST, sia dalla FUNU II.

b. Corea

La questione coreana preoccupa le Nazioni Unite da quasi 30 anni. Il «Comando unificato» delle Nazioni Unite, sotto direzione americana, istituito all'epoca dal Consiglio di sicurezza per aiutare la Corea del Sud a respingere l'aggressione e per ristabilire la pace e la sicurezza è sempre sul posto.

La 28^a Assemblea generale del 1973 invitò consensualmente le due Coree²⁾ a riprendere il dialogo di riunificazione, dopo che questi due governi ne ebbero manifestata l'intenzione in un comunicato comune del 4 luglio 1972. Un anno dopo, l'Assemblea generale adottò una risoluzione, presentata fra altri dagli Stati Uniti, invitante il Consiglio di sicurezza a sciogliere il «Comando unificato» ed a prevedere simultaneamente altri mezzi per garantire il mantenimento dell'accordo d'armistizio del 1953. Un controprogetto presentato segnatamente dall'Unione Sovietica e dalla Cina fu respinto a lieve maggioranza. Nel 1975, la 30^a Assemblea generale fu adita con due progetti di risoluzione, l'uno proposto dalla Corea del Sud, l'altro dalla Corea del Nord, ambedue accettati³⁾. Le due risoluzioni chiedono la dissoluzione della forza delle Nazioni Unite e la prosecuzione degli sforzi intesi alla riunificazione. Tuttavia, mentre la prima esprime la speranza che tutte le Parti direttamente interessate avviino il più presto possibile negoziati per la conclusione di un accordo sostitutivo di quello d'armistizio e per permettere la dissoluzione del Comando, la seconda esige, in più della dissoluzione, il ritiro di tutte le truppe straniere dalla Corea del Sud e chiede pure che le «Parti autentiche all'accordo d'armistizio» s'adoperino per sostituire al presente accordo un trattato di pace propriamente detto⁴⁾. L'adozione di due risoluzioni così contraddittorie ha condotto l'ONU a un punto morto nel problema coreano e conferma che la solidarietà fra determinati gruppi di Stati, nonché i negoziati precedenti il voto, assumono talvolta un'importanza maggiore delle considerazioni vincolate al problema stesso. Occorre nondimeno osservare che non sarebbe comunque stato possibile di procedere in questo campo, i dibattiti avendo dimostrato che le divergenze fra la Corea del Nord e la Corea del Sud restano fondamentali e che per il momento non sussiste volontà alcuna di compromesso. Nel 1976, questo oggetto è stato ritirato dall'ordine del giorno della 31^a Assemblea generale.

¹⁾ Cfr. N. Doc. S/11536 del 12 ott. 1974.

²⁾ Consenso del 28 nov. 1973, U. N. Doc. A/9030 n. 41.

³⁾ Ris. 3390 A e B (XXX) del 18 nov. 1975.

⁴⁾ Per «real parties» s'intendono gli USA e la Corea del Nord.

Non è prevista una revisione dello statuto della Commissione neutra di sorveglianza, alla quale continua a partecipare la delegazione del nostro Paese. L'attività della Commissione non si è sensibilmente modificata nel corso degli ultimi anni. Nel 1976, il numero dei suoi membri è stato ridotto a sette, ciò che costituisce il minimo necessario per assicurarne il funzionamento. Da quel momento l'effettivo ed i compiti sono rimasti immutati.

Il distaccamento svizzero gode di una fiducia particolare, sia presso i suoi soci nella commissione, sia presso gli ex belligeranti. Conformemente agli impegni assunti, è nostro intento di rimanere membri della commissione e di continuare pertanto a contribuire, modestamente ma utilmente, al mantenimento della tregua in questa zona di tensione.

c. Medio Oriente

In questa regione, le Nazioni Unite devono affrontare tutta una gamma di problemi.

Nell'autunno del 1973, il Consiglio di sicurezza svolse un'opera intensa nella ricerca di una formula idonea a permettere la fine delle ostilità. Esso decise successivamente di istituire due forze di «Caschi blu» per sorvegliare l'armistizio nelle regioni di Suez e del Golan ¹⁾ le quali, oltre al mandato loro affidato dal Consiglio di sicurezza, erano incaricate di controllare l'esecuzione degli accordi di disimpegno militare conclusi tra Israele e l'Egitto e tra Israele e la Siria.

L'ONU ha continuato a occuparsi costantemente del problema palestinese. In occasione della 30^a Assemblea generale nel 1975 fu istituito un «Comitato per l'esercizio dei diritti inalienabili del popolo palestinese», con il compito di sottoporre al Consiglio di sicurezza un rapporto sui mezzi atti a ristabilire il popolo palestinese nei suoi diritti ²⁾. Ad eccezione di Malta e della Turchia, i Paesi occidentali hanno finora rifiutato di partecipare ai lavori di questo comitato.

Lo statuto della città di Gerusalemme, la situazione nei territori arabi occupati da Israele e l'aiuto ai rifugiati palestinesi sono d'altronde regolarmente discussi. I dibattiti concernono soprattutto le due questioni, strettamente interconnesse, del consenso d'Israele all'istituzione di uno Stato palestinese e del riconoscimento di Israele da parte dei palestinesi, come Stato ebreo avente il suo posto nel Medio Oriente.

¹⁾ Vedi nostri commenti al cap. III n. 1 lett. a.

²⁾ Ris. 3376 (XXX) del 10 nov. 1975.

In previsione d'eventuali negoziati, su Israele viene esercitata una pressione accresciuta, in tutti gli organi delle Nazioni Unite che si occupano dei problemi del Medio Oriente. La decisione presa durante la 29^a Assemblea generale del 1974 di conferire all'OLP lo statuto d'osservatore ¹⁾ e la risoluzione adottata nella 30^a Assemblea generale nel 1975, mediante la quale il sionismo è assimilato ad una forma di razzismo ²⁾ marcano i punti salienti di questa tendenza. La risoluzione sul sionismo si è d'altronde urtata nell'Assemblea a una forte opposizione. La grande maggioranza dei Paesi occidentali e numerosi Stati sudamericani e africani o si sono pronunciati vigorosamente contro la tesi che assimilava il sionismo al razzismo o hanno votato contro la risoluzione oppure si sono astenuti.

Numerosi Paesi, segnatamente Israele, considerano che questa condanna del sionismo equivale a un rifiuto del riconoscimento allo Stato ebreo del diritto all'esistenza. Siffatta risoluzione ha costituito l'oggetto di dibattiti politici pure in seno ad altri organi e istituzioni specializzate delle Nazioni Unite ed è menzionata in particolare nel documento finale della conferenza peritale dell'UNESCO del dicembre 1975 incaricata d'elaborare un progetto di dichiarazione sui massmedia. Essa ha pure provocato un dibattito al momento della conferenza mondiale sugli insediamenti umani (HABITAT) nel 1976.

Alla 31^a Assemblea generale nel 1977 poté essere riscontrato un clima meno aggressivo rispetto a Israele. Sul tappeto figurava soprattutto la questione di una nuova convocazione della Conferenza di Ginevra per trovare una soluzione complessiva al problema del Medio Oriente.

d. Cipro

Il colpo di Stato del 15 luglio 1974 e le ostilità che sono successivamente scoppiate hanno radicalmente modificato il contesto nel quale l'organizzazione delle Nazioni Unite esaminava il problema di Cipro da più di dieci anni. Prima di questi avvenimenti, erano stati intrapresi sforzi per rilanciare le trattative fra le due comunità. La forza delle Nazioni Unite, incaricata del mantenimento della pace (UNFICYP), era stata ridotta, ancorché le Parti avessero insistito sul suo mantenimento, reputandola mezzo adeguato per prevenire un conflitto e quindi premessa essenziale per qualsiasi progresso verso una soluzione politica ³⁾.

¹⁾ Ris. 3237 (XXIX) del 22 nov. 1974.

²⁾ Ris. 3379 (XXX) del 10 nov. 1975.

³⁾ Il nostro Paese ha continuato, come già rilevammo sotto III. 1. a. a fornire un contributo finanziario a favore dell'azione delle Nazioni Unite per il mantenimento della pace a Cipro.

Messa di fronte alla violenza, la forza delle Nazioni Unite si è trovata in una situazione critica, dato che il suo mandato non era manifestamente più adeguato alla nuova situazione. Il Consiglio di sicurezza adottò nel luglio 1974 una risoluzione ¹⁾ che chiedeva un cessate il fuoco e istituiva le basi di negoziati intesi a ottenere un appianamento della controversia. Ancorché in condizioni difficili, il rappresentante speciale del Segretario generale a Cipro e il Comandante della forza si sono adoperati con ogni mezzo per limitare i combattimenti e per assistere la popolazione civile. Parallelamente agli sforzi avviati per giungere a un regolamento politico, il Consiglio di sicurezza, riconoscendo il ruolo indispensabile del contingente onusiano nel mantenimento della tregua e nello svolgimento di compiti umanitari, ne prolungò il mandato, nel dicembre 1974 poi nel 1975 e nel 1976.

Nel marzo del 1975, dato che i negoziati intercomunitari erano giunti ad un punto morto, il Consiglio di sicurezza chiese al Segretario generale di intraprendere una nuova missione di buoni uffici, tenuto conto che le trattative dovevano proseguire sotto i suoi auspici. A Vienna ebbero luogo ripetute conversazioni con i dirigenti delle due comunità; i progressi verso l'elaborazione di una formula d'accordo furono però assai limitati.

Tanto nel corso della 30^a, quanto della 31^a Assemblea generale furono adottate, ad assai forte maggioranza, risoluzioni ²⁾ deprecanti l'inapplicazione delle decisioni prese dal Consiglio di sicurezza su Cipro e invitanti il Segretario generale a proseguire i suoi buoni uffici per la continuazione dei negoziati intercomunitari.

c. Africa australe

Dopo il ritiro del Portogallo dai territori d'oltremare, l'Africa australe ha occupato la ribalta della scena internazionale, in quanto i successivi sviluppi hanno aumentato le tensioni in detta regione.

i. Sudafrica

La politica razzista del governo sudafricano è esaminata periodicamente, tanto dall'Assemblea generale, quanto dal Consiglio di sicurezza e dagli altri organi e istituzioni delle Nazioni Unite. L'Assemblea generale ha adottato numerose risoluzioni condannanti tale politica in tutte le sue forme; dette risoluzioni ispirate ai lavori del Comitato speciale contro l'«apartheid» rispecchiano sia l'opposizione dell'opinione mondiale contro la politica razzista del Sudafrica sia la perplessità davanti al rifiuto da parte del governo

¹⁾ Risoluzione 353 (1974).

²⁾ Risoluzioni 3395 (XXX) del 20 novembre 1975 e 31/12 del 16 novembre 1976.

sudafricano di rispondere ai reiterati appelli delle Nazioni Unite per l'instaurazione di una politica conforme alla Carta. Gli istituti specializzati vennero frequentemente sollecitati onde cooperassero, nei loro campi d'attività, alla campagna delle Nazioni Unite in questo campo.

Inoltre, l'intervento militare sudafricano in Angola è stato severamente condannato, nel marzo 1976, dal Consiglio di sicurezza¹⁾; i gravi disordini, avvenuti segnatamente a Soweto nel 1976, hanno indotto il Consiglio di sicurezza a prevedere l'embargo obbligatorio per tutte le armi a destinazione del Sud Africa. In considerazione del veto degli Stati Uniti, del Regno Unito e della Francia, il Consiglio non è stato però in grado d'adottare la risoluzione presentatagli in merito.

L'Assemblea generale ha approvato all'unanimità, nel 1976, una risoluzione²⁾ mediante cui condanna vigorosamente l'istituzione di bantustani e respinge la proclamazione dell'indipendenza del Transkei³⁾.

ii. *Namibia*

Nel febbraio 1972, il Consiglio di sicurezza⁴⁾ invitava il Segretario generale a mettersi in rapporto con tutte le parti interessate onde apprestare le condizioni necessarie per consentire al popolo namibiano l'esercizio del proprio diritto all'autodeterminazione e all'indipendenza. Dopo aver ricevuto il rapporto del Segretario generale, il Consiglio decideva d'invitare il signor Waldheim a continuare i negoziati per il tramite di un rappresentante. Il Segretario ha all'uopo designato il signor Alfred Escher, già ambasciatore di Svizzera, quale rappresentante personale per la Namibia.

Nel gennaio 1976, il Consiglio di sicurezza ha condannato⁵⁾ il potenziamento militare sudafricano in Namibia e qualsiasi utilizzazione di questo territorio come base d'attacco contro i Paesi vicini. La risoluzione stabilisce inoltre che le future elezioni dovranno essere controllate dalle Nazioni Unite e che la Conferenza costituzionale di Windhoek non riveste legittimità alcuna per l'ONU. La dichiarazione pubblicata il 18 agosto 1976 dal Comitato costituzionale di tale conferenza, che stabilisce al 31 dicembre 1978 la data dell'indipendenza della Namibia, ha provocato una reazione negativa del

¹⁾ Risoluzione 387 (1976).

²⁾ Risoluzione 31/6 A del 26 ottobre 1976.

³⁾ Vedasi il postulato Schatz del 30 novembre 1976 e la nostra risposta nel Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale, CN, sessione primaverile 1977, pag. 108 seg.

⁴⁾ Risoluzione 309 (1972).

⁵⁾ Risoluzione 385 (1976).

Consiglio delle Nazioni Unite per la Namibia, segnatamente a causa della non partecipazione della SWAPO¹⁾ e dell'assenza di riferimento a elezioni.

Nel dicembre 1976, l'Assemblea generale approvava una risoluzione²⁾ in cui si dichiara di sostenere la lotta armata delle popolazioni africane della Namibia per giungere all'autodeterminazione, all'indipendenza e alla libertà in seno ad un Paese unificato.

D'altronde, riconoscendo la SWAPO come unico rappresentante autentico delle popolazioni namibiane³⁾, l'Assemblea generale le ha assegnato lo status d'osservatore invitandola a farsi rappresentare come tale ai lavori degli organi dell'ONU come anche alle conferenze indette sotto gli auspici dell'organizzazione i dei suoi organi sussidiari³⁾.

In tal modo s'instaurava però una doppia rappresentanza della Namibia in quanto il Consiglio delle Nazioni Unite per la Namibia istituito nel 1967⁴⁾ è l'organo designato dalle Nazioni Unite per amministrare il territorio fino all'indipendenza. Pur non esercitando nessuna autorità reale, il Consiglio ha emanato un decreto⁵⁾ concernente la prospezione, lo sfruttamento, la vendita e l'esportazione delle risorse naturali della Namibia. Tale decreto sancisce segnatamente che ogni sfruttamento e esportazione di tali risorse debba essere autorizzato dal Consiglio. D'altronde, l'Assemblea generale gli ha accordato la competenza di rappresentare il territorio in tutte le organizzazioni, organi e conferenze internazionali o non governative e ha invitato le istituzioni specializzate e altre organizzazioni e conferenze del sistema onusiano a prevedere l'assegnazione dello status di membro al Consiglio della Namibia⁶⁾.

Il Dipartimento degli affari giuridici delle Nazioni Unite si occupa attualmente del problema a sapere se deve essere la SWAPO oppure il Consiglio della Namibia a rappresentare questo territorio.

iii. Rodesia

Sul piano politico, il problema della Rodesia⁷⁾ si è rapidamente evoluto a contare dall'indipendenza del Mozambico e dell'Angola. In seguito al viaggio in Africa del segretario di stato americano Kissinger è emersa l'impossibilità

¹⁾ Organizzazione popolare del Sud-est africano.

²⁾ Risoluzione 31/146 del 20 dicembre 1976.

³⁾ Risoluzione 31/152 del 20 dicembre 1976.

⁴⁾ Risoluzione 2248 (S-V) del 19 maggio 1967.

⁵⁾ Decreto n. 1 del 27 settembre 1974.

⁶⁾ Risoluzione 31/149 del 20 dicembre 1976.

⁷⁾ Nostro rapporto del 1971.

di una composizione pacifica del conflitto, segnatamente in seguito all'accettazione da parte del signor Ian Smith del principio della «majority rule».

Tale evoluzione ha consentito la convocazione da parte del Regno Unito, nell'ottobre 1976, di una conferenza tenutasi a Ginevra cui partecipavano i delegati di tutti i partiti e movimenti interessati al problema rodesiano. In quell'occasione per la prima volta si sono riuniti a un'unica tavola i rappresentanti del regime di Salisbury e dei movimenti di liberazione¹⁾. La Conferenza ha sospeso i lavori nel dicembre 1976.

Visto l'arenarsi della Conferenza, i Paesi africani alle Nazioni Unite, ma anche la Gran Bretagna e gli Stati Uniti, hanno cercato di rendere più efficaci le sanzioni decretate dal Consiglio di sicurezza nei confronti della Rhodesia e ciò nell'intento di accentuare ulteriormente la pressione sul regime di Smith. Per tale scopo l'amministrazione americana ha operato con successo a far revocare dal congresso l'emendamento Byrd che consentiva agli Stati Uniti l'importazione di cromo dalla Rhodesia²⁾ e quindi l'infrazione delle sanzioni.

Come nel passato, l'apposito Comitato ha evidenziato nei propri rapporti annui i casi di presunte violazioni di sanzioni. Su circa 300 casi di cui si è occupato a seguito di denunce o informazioni confidenziali, una trentina interessano la Svizzera, sia per importazioni dalla Rhodesia, sia per esportazioni verso questo Paese, come anche per operazioni finanziarie o per cosiddette operazioni triangolari. Queste ultime, che costituiscono i due terzi dei casi, sono ritenute particolarmente gravi dal Comitato. Trattasi segnatamente di operazioni effettuate tra la Rhodesia e un Paese terzo, membro delle Nazioni Unite e, come tale, obbligato ad applicare le sanzioni; la merce non tocca il nostro territorio ma la transazione è finanziata o organizzata da una ditta stabilita in Svizzera che spesso funge unicamente da prestanome. I Paesi più influenti in seno al Comitato delle sanzioni, segnatamente la Gran Bretagna, ci hanno reiteratamente resi attenti al pregiudizio che tali operazioni, manifestamente di scarso interesse finanziario e commerciale, arrecano all'immagine e alla fama del nostro Paese. Il Comitato ci rimprovera principalmente di non aver allestito, durante l'ultimo decennio, un fondamento legale tale da consentire alle nostre autorità di procedere alle necessarie indagini giudiziarie per verificare l'esattezza delle informazioni fornite dal Comitato delle sanzioni.

¹⁾ ANC: Consiglio nazionale africano
 ZAPU: Unione del popolo africano dello Zimbabwe.
 ZANU: Unione nazionale africana dello Zimbabwe
 ZIPA: Esercito popolare dello Zimbabwe

²⁾ L'emendamento Byrd è stato abrogato il 18 marzo 1977.

È opportuno a questo punto far notare che il Comitato delle sanzioni è stato istituito nel 1968 per vigilare sull'applicazione delle sanzioni decretate dal Consiglio di sicurezza nei confronti della Rhodesia. Il suo mandato concerne segnatamente:

- a. l'esame dei rapporti presentati dal segretario generale concernenti l'applicazione delle risoluzioni riguardanti la Rhodesia;
- b. l'invio ai governi di informazioni per la continuazione di talune indagini ritenute necessarie all'accertamento dei fatti riguardanti violazioni di sanzioni. Il Consiglio non può decretare provvedimenti punitivi, suggerisce soltanto agli Stati membri delle Nazioni Unite di perseguire le aziende che si rendano colpevoli di violazioni delle sanzioni, ciò che diversi Stati effettivamente poi fanno;
- c. l'elaborazione di raccomandazioni circa il modo in cui gli Stati membri possono rendere più efficace l'applicazione delle decisioni del Consiglio di sicurezza.

Il Comitato ha composizione analoga a quella del Consiglio di sicurezza ma le sue sedute non sono pubbliche.

Il Comitato, non appena in possesso delle informazioni riguardanti un'eventuale violazione delle sanzioni, invita il segretario generale a trasmetterle al governo interessato e a chiedere a quest'ultimo di procedere a un'indagine nonché di prendere all'occorrenza i provvedimenti necessari. Se entro un termine determinato non giunge una risposta, il Paese di cui si tratta è iscritto nella lista dei Paesi inadempienti. Tale lista, oggetto di una pubblicazione ufficiale, è costantemente aggiornata. Ove la risposta del governo non sia giudicata soddisfacente, il comitato chiede informazioni suppletive, segnatamente certificati d'origine; quelli provenienti dalla Repubblica del Sudafrica non essendo considerati validi per provare l'origine non rodesiana della merce.

f. Sahara occidentale

Da circa un decennio, l'Assemblea generale dell'ONU si occupa del problema del Sahara occidentale, territorio non autonomo amministrato dalla Spagna giusta il capitolo XI della Carta. Sino nel 1974, le risoluzioni prese dall'Assemblea generale miravano a indurre la potenza amministrante, in consultazione con il Marocco, la Mauritania e qualsiasi altra parte interessata, a stabilire conformemente alle aspirazioni della popolazione autoctona, le modalità di un referendum sotto gli auspici dell'ONU, onde fosse consentito alla popolazione del territorio di esercitare il proprio diritto all'autodeterminazione. Nel dicembre 1974, su proposta del Marocco il quale considera il Sahara come parte integrante del proprio territorio, l'Assemblea

generale ha adottato una risoluzione¹⁾ mediante la quale chiedeva un parere consultivo alla Corte internazionale di giustizia, nonché, al Comitato di decolonizzazione, l'invio nel territorio di una missione di visita e invitava la Spagna a rinviare provvisoriamente il referendum che aveva previsto.

La questione assunse però nuove proporzioni negli ultimi mesi del 1975, minacciando addirittura di volgere in conflitto armato tra i tre Stati vicini interessati: il Marocco e la Mauritania da una parte, l'Algeria dall'altra. All'origine stava la decisione della Spagna di ritirarsi dal territorio nonché le divergenti interpretazioni che gli Stati interessati davano alle conclusioni della missione di visita e al parere della Corte. In seguito alla decisione del Marocco di indire una «marcia verde» in direzione del Sahara occidentale, il Consiglio di sicurezza adottava risoluzioni chiedenti alla Spagna, all'Algeria, al Marocco e alla Mauritania di evitare qualsiasi azione unilaterale o altra che potesse aggravare la tensione.

Se la Spagna, il Marocco e la Mauritania giungevano quasi subito all'accordo circa una dichiarazione di principio contemplante un trasferimento dei poteri da parte della Spagna a un'amministrazione temporanea marocchina e mauritanica in collaborazione con la Djemaa (Assemblea dei notabili), l'Algeria negava ogni validità a questa dichiarazione considerandola come una violazione delle risoluzioni del Consiglio di sicurezza. Dal punto di vista algerino, il governo spagnolo rimaneva responsabile nei confronti dell'ONU e della comunità internazionale e l'Assemblea generale doveva decidere appropriatamente onde garantire l'esercizio del diritto all'autodeterminazione del popolo del Sahara occidentale.

La perplessità della comunità internazionale si riflette nel fatto che l'Assemblea generale del 1975, su iniziativa del Marocco e dell'Algeria, ha adottato in merito a questo problema due risoluzioni²⁾ nelle quali taluni elementi risultano contraddittori.

Presso gli interessati furono svolte diverse missioni di buoni uffici. Per quanto concerne la possibilità della Svizzera di porre i propri buoni uffici a disposizione in casi del genere, il Consiglio federale, nella sua risposta del 27 settembre 1976 all'interpellanza Carobbio³⁾ ha fatto notare la possibilità di intervenire unicamente su domanda di tutte le parti interessate.

¹⁾ Risoluzione 3292 (XXIX) del 13 dicembre 1974.

²⁾ Risoluzione 3458 A e B (XXX) del 10 dicembre 1975.

³⁾ Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale, CN, sessione primaverile 1977, pag. 47 seg.

g. **Diversi**

i. *Bangladesh*

L'apertura delle ostilità nel novembre 1971 fra il Pakistan e l'India per quanto concerne il Pakistan orientale (futuro Bangladesh) ha evidenziato ancora una volta le difficoltà incontrate dal Consiglio di sicurezza in caso di conflitti internazionali gravi, quando si trova paralizzato dall'esercizio del diritto di veto.

Nella prima fase del conflitto è emerso che unicamente l'Assemblea generale risultava in grado di adottare una risoluzione — non obbligatoria — riguardante un conflitto che divideva ampiamente la comunità internazionale e le grandi potenze. La risoluzione¹⁾ dell'Assemblea lanciava un appello al Consiglio di sicurezza il quale riuscì tre settimane più tardi ad accordarsi circa un testo²⁾. Quest'ultimo approntava i principi e gli elementi necessari a una stabilizzazione della situazione, rendendo in tal modo possibili i negoziati tra il Pakistan e l'India.

Inoltre le Nazioni Unite assumevano un'importante funzione offrendo i propri buoni uffici per risolvere taluni problemi di carattere umanitario, segnatamente quello riguardante i rifugiati.

Facciamo notare che sia l'India sia il Pakistan si sono rivolti alla Svizzera per chiederle di rappresentare i loro interessi presso la parte opposta.

ii. *Timor*

Analogamente all'Angola il processo di decolonizzazione del Timor orientale non ha potuto svolgersi pacificamente. In seguito alla dichiarazione unilaterale d'indipendenza fatta dal FRETILIN il 28 novembre 1975 e al successivo intervento armato dell'Indonesia, l'Assemblea generale adottava nel medesimo anno una risoluzione³⁾ alquanto drastica nei confronti dell'Indonesia e avocante l'affare al Consiglio di sicurezza. Quest'ultimo, senza condannare l'Indonesia, ha riaffermato il diritto del popolo del Timor orientale all'autodeterminazione e all'indipendenza e simultaneamente ha deplorato l'intervento indonesiano e le carenze portoghesi⁴⁾.

Il segretario generale è stato pregato di inviare sul luogo un rappresentante per valutare la situazione. La missione si trovò davanti a ostacoli insupe-

¹⁾ Risoluzione 2793 (XXVI) del 7 dicembre 1971.

²⁾ Risoluzione 307 del 21 dicembre 1971.

³⁾ Risoluzione 3485 (XXX) del 12 dicembre 1975.

⁴⁾ Risoluzione 384 (1975).

rabili sicché i risultati son rimasti limitati. Una seconda risoluzione del Consiglio di sicurezza ¹⁾ chiedeva, come la prima, all'Indonesia di ritirare tutte le proprie forze armate ed al segretario generale di continuare le consultazioni.

Durante i dibattiti, i rappresentanti dei tre movimenti esistenti a Timor hanno potuto farsi udire davanti al Consiglio di sicurezza.

Il problema di Timor separa i Paesi in sviluppo tra i quali gli uni vorrebbero condannare l'Indonesia, gli altri invece comprendono i motivi dell'intervento pur non approvandolo.

iii. *Cile*

Dopo l'abbattimento del governo Allende nel 1973, l'Assemblea generale ha dovuto occuparsi annualmente del problema dell'osservanza dei diritti dell'uomo in Cile. Le rispettive risoluzioni condannano in termini più o meno drastici la politica del nuovo regime resosi spesso colpevole nei confronti dei propri avversari politici di gravi violazioni della Dichiarazione dei diritti dell'uomo, nonché di patti debitamente ratificati. Uno speciale gruppo di lavoro istituito dalla commissione dei diritti dell'uomo ha confermato le infrazioni mediante interrogatori dei rifugiati, poiché non è stato autorizzato a recarsi in Cile.

Le azioni dell'ONU come anche di talune istituzioni specializzate, segnatamente l'UNESCO e l'OIT, possono aver contribuito a migliorare la situazione nel Cile. Pure la liberazione di un gran numero di detenuti politici a fine 1976 ha contribuito a modificare leggermente il clima ostile nei confronti del Cile. Conseguentemente, in occasione della Conferenza generale dell'UNESCO nel 1976, è stato possibile far passare una risoluzione che è stata accettata dalla maggioranza dei Paesi occidentali fra cui la Svizzera.

h. **Disarmo**

Sarebbe meglio parlare di «controllo degli armamenti» piuttosto che di «disarmo»: il concetto di controllo copre infatti sia i provvedimenti intesi a limitare gli armamenti come anche il disarmo stesso che consiste nell'eliminare le armi esistenti o nel ridurre gli arsenali. A prescindere da talune eccezioni di scarsa importanza, gli sforzi svolti negli ultimi anni sul piano internazionale non sono andati oltre alla limitazione degli armamenti. Questo stato di cose non deve tuttavia minimizzare il valore dei risultati otte-

¹⁾ Risoluzione 389 (1976)

nuti in quanto costituiscono importanti passi sul lungo e difficile cammino verso il sommo scopo di eliminare i rischi di un annientamento dell'umanità mediante le sue proprie armi.

I negoziati in materia di disarmo possono essere continuati bilateralmente (i negoziati SALT, ad esempio, si svolgono tra gli Stati Uniti e l'URSS), regionalmente (istituzione di zone denuclearizzate) oppure su piano mondiale. L'ONU è il luogo del negoziato su scala universale; in una certa qual misura essa può pure coprire e coordinare gli sforzi di disarmo regionali e bilaterali: concludendo si può dire che essa assume, nel campo del disarmo, una funzione estremamente importante.

Nel quadro dell'ONU sono anzitutto l'Assemblea generale e la prima commissione che si occupano dei problemi del disarmo; per norma generale quest'ultima prepara i dibattiti dell'Assemblea ed elabora i progetti di risoluzione che le vanno sottoposti. Le risoluzioni votate dall'Assemblea possono sia contenere accordi compiutamente redatti — e successivamente sottoposti a tutti gli altri Stati per firma o ratificazione — sia formulare direttive o mandati all'intenzione degli altri organi dell'ONU sia infine fare raccomandazioni a taluni Paesi o a tutti gli Stati. Le direttive e i mandati dati dall'Assemblea generale in questo campo sono anzitutto destinati alla Conferenza del comitato del disarmo (CCD), che è l'organo del negoziato e del lavoro in materia di disarmo su scala mondiale. Alla fine di ogni anno, la CCD allestisce per l'Assemblea generale un rapporto che serve da fondamento ai dibattiti in seno alla prima commissione e all'Assemblea stessa.

In seguito al trattato sulla nonproliferazione delle armi nucleari, sottoposto a firma nel 1968 ed entrato in vigore nel 1970, gli organi surriferiti hanno elaborato altri trattati: Trattato dell'11 febbraio 1971¹⁾ che vieta il collocamento di armi nucleari e altre armi di distruzione di massa sul fondo e nel sottosuolo di mari ed oceani; Convenzione del 10 aprile 1972²⁾ sul divieto di approntamento, fabbricazione e immagazzinamento di armi batteriologiche (biologiche) o a tossine nonché sulla loro distruzione; Convenzione sul divieto di impiegare le tecniche di modificazione dell'ambiente per scopi militari o per qualsiasi altro scopo ostile³⁾. Tale convenzione sarà prossimamente aperta alla firma e alla ratificazione.

Nel giugno 1975, un quinquennio dopo l'entrata in vigore del Trattato di nonproliferazione, si è riunita a Ginevra una conferenza delle Parti contraenti nell'intento di riesaminare il trattato. Una conferenza analoga è in

¹⁾ In vigore a contare dal 18 maggio 1972

²⁾ In vigore a contare dal 26 marzo 1975

³⁾ Risoluzione 31/72 del 10 dicembre 1976

preparazione per quanto concerne il Trattato sul divieto di collocare armi nucleari e altre armi di distruzione di massa sul fondo marino; essa deve avvenire nel 1977 o, verosimilmente, dopo un quinquennio a contare dall'entrata in vigore.

Gli sforzi intesi a promuovere il disarmo su piano mondiale si sono ulteriormente estesi ad altri campi: divieto completo di esperimenti nucleari; divieto di sviluppare, applicare e immagazzinare armi chimiche; divieto di sviluppare e produrre armi di distruzione di massa; riduzione dei bilanci militari; disarmo generale completo; conferenza mondiale sul disarmo. Negli ultimi tempi infine, il comitato del disarmo a Ginevra ha sistematicamente cercato di migliorare i propri metodi di lavoro contribuendo in tal modo alla conclusione relativamente rapida dei negoziati riguardanti la «guerra ecologica».

Diamo qui appresso alcuni commenti particolareggiati riguardanti tali sforzi:

i. Collaudi d'armi nucleari

L'accordo del 1963 sulla cessazione delle prove con armi nucleari non inglobava le esplosioni sotterranee; inoltre, due potenze nucleari, la Francia e la Cina, non avevano aderito. Negli ultimi anni, in occasione di ciascuna Assemblea generale, sono state adottate risoluzioni condannanti gli esperimenti con armi nucleari e sottolineanti la necessità di porre fine a tali prove e di concludere un trattato circa il loro completo divieto. La risoluzione votata nel 1975¹⁾ ha invitato le potenze detentrici di armi nucleari come anche 25-30 altri Stati da designarsi dal presidente dell'Assemblea generale ad avviare entro il 31 marzo 1976 negoziati per la conclusione di siffatto trattato. Sinora la risoluzione è rimasta senza effetto in quanto non si è potuto radunare un numero sufficiente di Stati per i negoziati²⁾. Nulla consente di prevedere il successo in questi sforzi.

ii. Armi chimiche

Il già menzionato accordo del 1972 concernente il divieto dell'approntamento, fabbricazione e deposito d'armi batteriologiche (biologiche) completa il protocollo di Ginevra del 17 giugno 1925 che vieta l'impiego a fine militare di gas tossici, gas analoghi e mezzi batteriologici. Inizialmente, si voleva estendere il nuovo accordo alle armi chimiche; ciò risultò poi irrealizzabile a causa dei problemi di controllo. Gli sforzi miranti all'elaborazione di un trattato parallelo che vieta le armi chimiche sono stati nondimeno

¹⁾ Risoluzione 3478 (XXX) dell'11 dicembre 1975

²⁾ Risoluzione 31/89 del 14 dicembre 1976

continuati nel quadro delle Nazioni Unite. Ogni anno, l'Assemblea generale ha votato una risoluzione in merito, l'ultima risalente al 10 dicembre 1976¹⁾. Parecchi progetti di trattato sono già stati presentati al Comitato del disarmo a Ginevra; tuttavia sinora non si è ancora riusciti ad approntare un accordo. Le prospettive circa un rapido approntamento appaiono però favorevoli.

iii. *Divieto d'approntamento e di fabbricazione di nuovi tipi d'armi di distruzione di massa e di nuovi sistemi equivalenti*

L'idea del divieto dell'approntamento e della fabbricazione di nuovi tipi d'armi di distruzione di massa e di nuovi sistemi equivalenti si è inizialmente espressa in una risoluzione della XXX Assemblea generale²⁾ e quindi è stata discussa in seno al Comitato del disarmo a Ginevra. Le difficoltà di siffatta impresa — basta pensare alle modalità di controllo — fanno dubitare che si possa almeno per il momento portare a termine l'impresa.

iv. *Disarmo generale completo; zone denuclearizzate*

L'obiettivo finale degli sforzi attuati è il disarmo generale e completo. Tale obiettivo figura da gran tempo nell'ordine del giorno delle Nazioni Unite talché conferisce loro la facoltà d'intervenire anche in altre sedi: proprio a questo titolo l'ONU invita regolarmente le due superpotenze a continuare i negoziati bilaterali affinché si realizzino nuovi progressi nel campo del disarmo. L'ONU si preoccupa anche del problema dell'istituzione di zone denuclearizzate; ciò avviene sia mediante l'adozione di risoluzioni riguardanti determinate regioni (ad esempio Africa e Medio Oriente) sia esaminando il problema nel suo aspetto generale³⁾.

v. *Conferenza mondiale del disarmo e Assemblea generale straordinaria sul disarmo*

Da alcuni anni, su iniziativa dell'Unione Sovietica, l'ONU discute circa l'opportunità di riunire una conferenza mondiale del disarmo cui sarebbero parimente invitati gli Stati non membri. Nessuna decisione è ancora stata presa sinora ma la XXXI Assemblea generale nel 1976 ha già istituito un comitato speciale incaricato di preparare tale conferenza⁴⁾.

Su proposta dei Paesi non allineati, l'Assemblea ha deciso di indire nel maggio-giugno 1978 un'Assemblea generale straordinaria dedicata ai problemi

¹⁾ Risoluzione 31/65 del 10 dicembre 1976

²⁾ Risoluzione 3479 (XXX) dell'11 dicembre 1975.

³⁾ Doc. A/10027/Add. 1.

⁴⁾ Risoluzione 31/190 del 21 dicembre 1976

del disarmo¹⁾ che possa costituire un nuovo passo verso la riunione di una conferenza mondiale del disarmo o addirittura sostituirsi a quest'ultima.

vi. La Svizzera e il disarmo

La Svizzera condivide la concezione secondo cui la sopravvivenza dell'umanità richiede, a breve termine, l'arresto della corsa alle armi nucleari, il disarmo nucleare come anche adeguate misure nel campo delle cosiddette armi convenzionali. Essa sostiene quindi tutti gli sforzi svolti sul piano internazionale e partecipa ai provvedimenti presi all'uopo in quanto consentito dal proprio statuto di neutralità permanente e sempre ch  i provvedimenti precitati adempiano talune condizioni fondamentali. Ad esempio la Svizzera ha aderito all'accordo del 1963 che vieta gli esperimenti nucleari, al trattato del 1968 sulla nonproliferazione, al trattato del 1971 sul divieto di collocare sui fondi marini armi di distruzione di massa e all'accordo del 1972 sul divieto d'armi biologiche e tossiche. Essa ha parimente ratificato il trattato dello spazio extratmosferico del 1967 che contiene pure disposizioni importanti per la limitazione degli armamenti.

i. Trattato mondiale sul non-ricorso alla forza nei rapporti internazionali

Nel 1976, l'Unione Sovietica — in seguito a una decisione presa dal XXV Congresso del Partito comunista dell'URSS — si   rivolta alla 31esima Assemblea generale con un progetto di risoluzione mirante alla conclusione di un trattato mondiale sul nonricorso alla forza nei rapporti internazionali²⁾. La definizione del rifiuto di ricorrere all'impiego della forza contenuta nel disegno di trattato corrisponde all'articolo 2 capoverso 4 della Carta ma lo completa con disposizioni concrete. Il disegno riconosce espressamente la priorit  delle disposizioni della Carta e di accordi precedenti. Secondo il punto di vista sovietico, tre eccezioni politicamente importanti sono fatte al principio di non ricorso alla forza: il diritto degli Stati all'autodifesa, sia individuale che collettiva; il diritto degli Stati di lottare contro le conseguenze di un attacco e il diritto di combattere con tutti i mezzi il dominio coloniale o razzista. L'esame della proposta sovietica sar  ripreso in occasione della 32esima Assemblea generale del 1977 sul fondamento delle osservazioni degli Stati membri.

¹⁾ Risoluzione 31/189 B del 21 dicembre 1976.

²⁾ Doc. A/31/243, Allegato II.

2. Problemi giuridici

a. Codificazione del diritto internazionale

A contare dal nostro ultimo rapporto, i lavori della Commissione del diritto internazionale (CDI) sono sfociati nella convocazione di una sola conferenza: trattasi della Conferenza sulla rappresentanza degli Stati nei loro rapporti con le organizzazioni internazionali¹⁾. È opportuno tuttavia ricordare che in due importanti campi — il diritto spaziale e il diritto marittimo — l'Assemblea generale ha affidato la cura di elaborare i progetti di convenzione ad organi specifici composti non di periti indipendenti, come lo è la CDI, bensì di rappresentanti governativi. I progressi attuati in questi campi sono esposti più innanzi²⁾.

Un disegno di convenzione sulla prevenzione e la repressione delle infrazioni contro le persone che godono di protezione internazionale, compresi gli agenti diplomatici, è stato sottoposto nel 1973 alla sesta commissione dell'Assemblea generale che tratta i problemi giuridici³⁾. Il nostro Paese, come in altre occasioni, è stato autorizzato, su propria domanda, a partecipare ai dibattiti nella sesta commissione: tuttavia lo statuto accordato stavolta comprendeva unicamente il diritto di pronunciarsi ma non la facoltà di fare proposte formali e di sottoporre emendamenti. Questa nuova limitazione, aggiungendosi alle restrizioni circa la partecipazione della Svizzera all'esame della funzione della Corte internazionale di giustizia⁴⁾, rivela le difficoltà che il nostro Paese incontra quando vengono discussi, nell'ambito della sesta commissione⁵⁾, problemi che lo interessano direttamente.

La Convenzione sulla prevenzione e la repressione delle infrazioni contro le persone che godono di protezione internazionale, compresi gli agenti diplomatici, adottata dall'Assemblea generale il 14 dicembre 1973⁶⁾, impone agli Stati partecipanti l'obbligo di estradare o di giudicare gli autori di talune infrazioni commesse contro persone poste a beneficio di protezione speciale secondo il diritto internazionale. Considerata l'ambiguità di talune disposizioni della Convenzione, ambiguità tali da ridurne l'efficacia, la Sviz-

¹⁾ Vedi capitolo III. 2. c.

²⁾ Vedi capitolo III. 2. e e f.

³⁾ L'Assemblea aveva già, in passato, affidato l'elaborazione di una convenzione alla VI commissione invece che alla conferenza dei plenipotenziari, privando in tal modo la Svizzera della possibilità d'intervenire nella fase finale dei lavori (articoli sulle missioni speciali, esaminati dalla VI commissione nel 1968 e 1969). La Svizzera fu poi ammessa, su richiesta, a partecipare con voto consultivo alle discussioni concluse con l'adozione, l'8 dicembre 1969, della Convenzione sulle missioni speciali.

⁴⁾ Vedi capitolo II. 5. e.

⁵⁾ Vedi anche nostro rapporto del 1971.

⁶⁾ Risoluzione 3166 (XXVII) del 14 dicembre 1973.

zera non l'ha firmata. Ove alla prova dei fatti dovesse risultare che le disposizioni non pregiudicano l'applicazione della Convenzione, che d'altronde non è ancora in vigore, la Svizzera esaminerebbe successivamente la possibilità di aderirvi a sua volta.

La CDI ha incentrato l'attenzione, durante gli ultimi anni, su diversi importanti temi controversi del diritto delle genti: successione di Stati, responsabilità internazionale, clausola della nazione più favorita, trattati conclusi tra Stati e organizzazioni internazionali o tra organizzazioni internazionali, utilizzazione di idrovie a fini diversi dalla navigazione. I lavori della CDI circa la successione di Stati in materia di trattati sono sufficientemente progrediti talché appare possibile sottoporre a una Conferenza internazionale, nel 1977, un progetto di testo.

Notiamo all'uopo che la Convenzione sul diritto dei trattati, conclusa a Vienna il 23 maggio 1969, non firmata dalla Svizzera, non è ancora entrata in vigore.

Nel 1976, in occasione della 31esima Assemblea generale, la Repubblica federale di Germania ha proposto l'elaborazione di una convenzione sulla presa d'ostaggi. Ancorché il progetto sia stato inserito, da parte degli autori, nel quadro della codificazione del diritto internazionale pubblico, esso assume anzitutto significato politico. L'Assemblea generale ha approvato l'iniziativa e ha deciso consensualmente¹⁾ di affidare a un Comitato speciale di 35 membri il compito di elaborare la Convenzione.

Ancorché le attività in materia di codificazione del diritto internazionale tendano a concentrarsi presso le Nazioni Unite, è opportuno menzionare i lavori di aggiornamento e di consolidamento del diritto internazionale umanitario, svolti nel quadro della Conferenza diplomatica convocata dalla Svizzera²⁾.

b. Convenzione sulle missioni speciali

Come già detto nel secondo rapporto³⁾ la Svizzera ha firmato la convenzione sulle missioni speciali elaborata dalla sesta commissione e adottata dall'Assemblea generale dell'ONU l'8 dicembre 1969. Già è stato sottoposto un messaggio per l'approvazione della convenzione⁴⁾; diverse ragioni suffragano infatti una ratificazione di tale strumento da parte svizzera.

¹⁾ Risoluzione 31/103 del 15 dicembre 1976

²⁾ Vedi capitolo III 2. d.

³⁾ Nostro rapporto del 1971

⁴⁾ FF 1976 III 325

Il nostro Paese, in qualità di stato ospitante numerose missioni speciali, assume una funzione importante nel campo della diplomazia speciale, coperto dalla convenzione. Anche se quest'ultima finora è stata ratificata da un esiguo numero di Stati, l'atteggiamento positivo da parte svizzera potrebbe essere di natura tale da indurre altri Stati a divenire partecipi di uno strumento che, per la prima volta, riunisce e sistematizza le norme abitudinarie e le pratiche statali esistenti in materia.

D'altronde, la qualifica di missione speciale come anche l'invio e le funzioni di una tal missione richiedono il consenso dello Stato ospitante. Dato che quest'ultimo ha facoltà di stabilire i limiti che intende dare alla propria politica di ospitante, non può essere costretto a ricevere tali missioni. Convienne infine sottolineare che le disposizioni della convenzione corrispondono alla pratica svizzera in materia di ospitalità e allo statuto riservato alle missioni speciali. Pertanto la Svizzera ha già avuto reiteratamente occasione di applicare di fatto la convenzione (negoziati SALT, Conferenza sulla sicurezza e la cooperazione in Europa, Conferenza diplomatica sullo sviluppo e la riaffermazione del diritto umanitario, Tribunale arbitrale nell'affare del Beagle Channel, Tribunale arbitrale sulla delimitazione dello zoccolo continentale tra la Francia e il Regno Unito, ecc.).

c. Convenzione sulle rappresentanze degli Stati nei loro rapporti con le organizzazioni internazionali di carattere universale

La Conferenza delle Nazioni Unite sulle rappresentanze degli Stati nei loro rapporti con le organizzazioni internazionali si è tenuta a Vienna dal 4 febbraio al 14 marzo 1975. L'oggetto della Conferenza consisteva nell'elaborazione di una convenzione per disciplinare lo statuto delle missioni permanenti presso le organizzazioni internazionali e delle delegazioni presso organi o conferenze, comprese le missioni e le delegazioni d'osservazione. Ricorderemo che il diritto diplomatico «classico», il quale disciplina la diplomazia bilaterale, è stato codificato a Vienna con la convenzione del 1961; il diritto consolare lo è stato con la convenzione di Vienna del 1963. Le missioni speciali, ovverossia quelle inviate da uno Stato presso l'altro in determinate occasioni per trattare affari specifici, sono state oggetto di un'altra convenzione¹⁾. La Conferenza del 1975 costituiva quindi la quarta fase del lavoro di codificazione del diritto diplomatico nel senso ampio del termine²⁾.

La parte della convenzione dedicata alle missioni permanenti e alle missioni permanenti d'osservazione può essere considerata come accettabile

¹⁾ Vedi capitolo III. 2. b.

²⁾ In votazione finale, la Convenzione è stata adottata da 57 Stati contro uno, con 15 astensioni fra cui la quasi totalità degli Stati di sede (Stati Uniti, Canada, Gran Bretagna, Francia, Austria, Svizzera).

nella Svizzera nella sua qualità di Stato ospitante; essa risulta soddisfacente se si tien conto del fatto che il nostro Paese mantiene un'importante missione permanente d'osservazione presso le Nazioni Unite a Nuova York. Tuttavia, le disposizioni relative ai provvedimenti di sicurezza adottabili dallo Stato ospite danno luogo a riserve segnatamente per la mancanza di una clausola che consenta di dichiarare persona non grata un membro di missione permanente.

La parte della Convenzione concernente le delegazioni a organi e a conferenze necessita per contro di serie riserve in quanto accorda uno statuto diplomatico completo a una categoria di persone il cui soggiorno nel Paese ospitante è spesso motivato da riunioni di organi tecnici di scarsa importanza e di breve durata. Analogamente dicasi per quanto concerne gli articoli relativi alle delegazioni d'osservazione presso organi e conferenze. Tali disposizioni mancano di realismo e rendono la convenzione difficilmente accettabile nel complesso. Per tali motivi, la Svizzera, come la maggior parte degli altri Paesi ospitanti, non ha firmato la convenzione.

d. Diritto umanitario internazionale

L'Assemblea generale ha dimostrato il proprio interesse per i lavori della Conferenza diplomatica sulla conferma e lo sviluppo del diritto internazionale umanitario applicabile nei conflitti armati (CDDH), la quale, su nostro invito, s'è riunita a Ginevra dal 1974 al 1977 onde completare le Convenzioni di Ginevra del 1949.

Al termine del quadriennio di negoziati, sovente ardui, la CDDH ha adottato consensualmente due Protocolli addizionali alle Convenzioni di Ginevra del 1949, il primo relativo ai conflitti armati internazionali, il secondo ai conflitti armati non internazionali.

Il Protocollo I estende la nozione di conflitto armato internazionale ai conflitti armati in cui i popoli lottano contro la dominazione coloniale e l'occupazione straniera e contro i regimi razzisti, attuando il diritto dei popoli ad autodeterminarsi, qual è sancito dalla Carta delle Nazioni Unite e dalla Dichiarazione relativa ai principi del diritto internazionale nelle relazioni pacifiche e cooperative tra Stati, giusta la Carta delle Nazioni Unite.

Il Protocollo II completa l'articolo 3 (comune, nelle Convenzioni di Ginevra del 1949) con un testo nondimeno d'incidenza normativa minore di quella del progetto elaborato dal CICR. La CDDH ha eliminato infatti tutte le disposizioni che avrebbero potuto costituire un'ingerenza negli affari interni degli Stati o una parificazione dello Stato con la parte ribelle.

Il 10 giugno 1977, l'Atto finale della conferenza è stato firmato non solo dagli Stati partecipanti, ma anche — e ciò costituisce una novità in diritto internazionale — dai movimenti di liberazione che avevano partecipato alla CDDH senza diritto di voto.

La CDDH ha compiuto un'opera considerevole nell'ambito della protezione delle popolazioni civili, delle garanzie fondamentali, della condotta delle operazioni, della protezione civile, delle azioni di soccorso ecc., ed ha parimenti studiato il problema dell'interdizione o della restrizione dell'impiego delle armi causanti danni superflui.

Quantunque la CDDH non sia stata una conferenza delle Nazioni Unite, i suoi lavori sono stati ampiamente improntati alle tendenze politiche o ideologiche dell'Organizzazione. I compromessi finali ne sono la prova.

Il Segretario generale ha annualmente presentato all'Assemblea generale rapporti dettagliati sui lavori della CDDH. Questi sono stati oggetto di risoluzioni. La Svizzera è stata autorizzata a prendere la parola nell'ambito della sesta Commissione su un problema che l'interessava massimamente: dalla fondazione del CICR e in qualità di Stato depositario delle Convenzioni di Ginevra, essa ha infatti sempre partecipato attivamente all'elaborazione del diritto umanitario.

È opportuno sottolineare, infine, che durante la sua quarta ed ultima sessione, la CDDH ha adottato consensualmente una risoluzione, in cui decideva di trasmettere il proprio rapporto sulle armi ipernocive ai Governi degli Stati rappresentati nella CDDH, come anche al Segretario generale delle Nazioni Unite, raccomandando che una Conferenza governativa fosse convocata nel 1979 al più tardi, onde elaborare accordi sulla proibizione o restrizione dell'uso d'armi convenzionali specifiche, comprese quelle che possono essere considerate eccessivamente nocive o indiscriminate.

I lavori della CDDH, su un problema tanto particolare e controverso, avranno molto probabilmente un loro seguito nell'ambito dell'Assemblea generale.

c. Diritto internazionale spaziale

Due convenzioni attinenti al diritto internazionale spaziale sono state sottoposte alla firma degli Stati durante l'ultimo quinquennio. Il 26 novembre 1973 avete approvato la Convenzione sulla responsabilità internazionale per i danni causati da oggetti spaziali, convenzione entrata in vigore per il nostro Paese il 22 gennaio 1974¹⁾. La Convenzione sull'immatricolazione

¹⁾ RU 1974 783

degli oggetti lanciati nello spazio extratmosferico è stata firmata dalla Svizzera il 14 aprile 1975 e sarà prossimamente sottoposta alla vostra approvazione.

Il ritmo relativamente lento dell'istituzione del diritto nel campo spaziale si giustifica per la complessità, sia giuridica sia politica, dei soggetti trattati. Ad esempio, da oltre sei anni, il Comitato delle Nazioni Unite per l'utilizzazione pacifica dello spazio extratmosferico negozia un accordo in materia di emissioni dirette mediante satelliti di radioprogrammi e teleprogrammi; orbene, nulla consente di ritenere che i negoziati abbiano a concludersi rapidamente poiché se tutti sono d'accordo nel riconoscere le immense possibilità di questo modo di emissione, sono anche consapevoli che le conseguenze politiche potrebbero essere considerevoli. Attualmente sono allo studio altre proposte attinenti da un canto alla teleprospezione mediante satellite delle risorse terrestri e all'utilizzazione dei risultati da parte delle potenze spaziali e, d'altro canto, all'esplorazione della luna e allo sfruttamento delle sue risorse.

Pure in materia spaziale la Svizzera preconizza l'allestimento di basi giuridiche internazionali solide; essa ha quindi vivo interesse a seguire i negoziati ma non può né parteciparvi né assistervi in quanto il Comitato delle Nazioni Unite per l'utilizzazione pacifica dello spazio extratmosferico consta unicamente di 37 Stati (28 fino nel 1974), e riserva lo statuto d'osservatore unicamente agli altri Stati membri dell'ONU.

f. Diritto internazionale marittimo

Il Comitato dei fondi marini, istituito nel 1968 e chiamato in funzione a contare dal 1970 come organo preparatorio di una conferenza internazionale sul diritto marittimo, è stato sciolto nel 1973 dall'Assemblea generale dell'ONU. La terza Conferenza sul diritto marittimo ha tenuto a Nuova York nel 1973 la prima riunione dedicata a questioni organizzative; essa ha affrontato l'esame dei problemi fondamentali a Caracas nel 1974 e l'ha continuato a Ginevra nel 1975 quindi a Nuova York durante due sessioni tenutesi nel 1976.

La Conferenza non è finora stata in grado di concludere la Convenzione sul diritto marittimo da essa impostata su incarico dell'Assemblea generale poiché il compito è risultato di portata inusuale e i problemi da risolvere si sono rivelati estremamente complessi. Trattasi infatti non soltanto di rivedere interamente l'attuale diritto marittimo, contenuto essenzialmente in quattro convenzioni concluse a Ginevra nel 1968 in seguito alla prima Conferenza onusiana in materia, bensì anche di allestire un disciplinamento internazionale per la zona dei fondali marittimi oltre i limiti

della giurisdizione nazionale; tale nuovo regime che concerne uno spazio considerato sinora come parte dell'alto mare prevede segnatamente l'istituzione di un'organizzazione internazionale incaricata di amministrare le risorse di questa zona e di controllarne lo sfruttamento. La futura convenzione disciplinerà inoltre i problemi concernenti la protezione dell'ambiente marino contro l'inquinamento come anche la ricerca scientifica in mare. Durante due sessioni di Nuova York, tenutesi nel 1976, sono già stati attuati progressi sulla via di un accordo generale. È probabile che i lavori della Conferenza sfocino nell'adozione di una convenzione sul diritto marittimo durante l'anno prossimo.

La Svizzera ha partecipato alla conferenza. Essa difende gli interessi diversificati di uno Stato industrializzato, sprovvisto di litorale ma dotato di una flotta mercantile che batte bandiera propria.

g. Definizione dell'aggressione

Dopo sette anni di sforzi, il Comitato speciale istituito nel 1967 dall'Assemblea generale per formulare una definizione dell'aggressione è giunto, nel 1974, all'adozione consensuale di un testo definitorio¹⁾. Il testo, frutto di compromessi laboriosi e delicati e accettato senza voto dall'Assemblea generale definisce in otto articoli l'aggressione. È opportuno osservare che la definizione adottata, che può servire da guida al Consiglio di sicurezza, non pregiudica i poteri di quest'ultimo, conformemente alla Carta, per quanto concerne l'accertamento dell'esistenza di una minaccia contro la pace, di una rottura della pace o di un atto di aggressione.

3. Questioni economiche

a. Problemi di sviluppo

Come già osservato²⁾ l'ONU è attualmente il foro centrale in cui sono elaborati i principi direttivi dei rapporti economici internazionali. Durante il periodo cui si riferisce il presente rapporto, l'Assemblea generale ha dedicato due sessioni straordinarie ai problemi specifici della cooperazione economica internazionale, segnatamente alla cooperazione con i Paesi in sviluppo.

Le finalità stabilite nel 1970 nel quadro della strategia internazionale per il secondo decennio dello sviluppo sono state per la maggior parte fallite. Il

¹⁾ Risoluzione 3314 (XXIX) del 14 dicembre 1974.

²⁾ Vedi nostro commento, cap. II. 2. b.

deterioramento della congiuntura economica internazionale, il rincaro del petrolio e di talune materie prime come anche l'aumento dei prezzi dei prodotti industriali nei Paesi occidentali hanno duramente colpito la maggior parte dei Paesi in sviluppo e hanno in particolare ridotto sensibilmente la loro capacità d'investimento. In generale, si è ulteriormente accentuata la sfasatura tra i Paesi ricchi e quelli poveri.

Vista la crisi, i Paesi in sviluppo hanno elaborato la concezione di un nuovo ordinamento economico internazionale, i cui principi sono stati stabiliti in una dichiarazione e in un programma d'azione adottati nella sesta sessione straordinaria dell'Assemblea generale nel 1974¹⁾. Nello stesso anno, l'Assemblea generale, nella sua 29^a sessione, ha completato tali documenti mediante una Carta dei diritti e dei doveri economici degli Stati²⁾. La volontà dei Paesi in sviluppo di instaurare questo nuovo ordine si manifesta in tutti gli organi, in tutte le istituzioni specializzate e conferenze delle Nazioni Unite, come anche in seno alle organizzazioni e conferenze internazionali che non dipendono dall'ONU. Ancorché i principali Paesi industrializzati abbiano opposto subito serie riserve alle esigenze del Terzo mondo, i Paesi occidentali nel loro insieme hanno preso coscienza del fatto che gli squilibri caratterizzanti l'economia mondiale attuale comportano, a più lungo termine, rischi politici e pertanto hanno accordato maggiore attenzione ai problemi dei Paesi in sviluppo. Così, nella settima sessione straordinaria dell'Assemblea generale nel 1975 si è stabilito un clima più favorevole che ha contribuito ad avviare un dialogo tra Paesi industrializzati e Paesi in sviluppo in merito ai diversi aspetti di un nuovo ordinamento economico internazionale.

i. Nuovo ordinamento economico internazionale

Il nuovo ordinamento economico internazionale (NOE) proposto dall'insieme dei Paesi in sviluppo costituenti il gruppo dei «77» si fonda sulla volontà di tali Paesi di correggere le strutture del sistema economico internazionale in modo di poterne trarre maggiori vantaggi.

Il NOE si fonda su un doppio accertamento fatto dai Paesi del Terzo mondo: (a) l'ordinamento attuale, fondato sull'economia di mercato e caratterizzato dal libero gioco tra l'offerta e la domanda nonché dall'iniziativa privata, non ha consentito loro di inserirsi in modo equo nel commercio mondiale; (b) i risultati dell'applicazione della strategia dello sviluppo, la cui concezione risale alla fine degli anni sessanta, sono apparsi insufficienti rispetto ai bisogni reali.

¹⁾ Risoluzione 3201 (S-VI) e 3202 (S-VI) del 1° maggio 1974.

²⁾ Risoluzione 3281 (XXIX) del 12 dicembre 1974.

L'istaurazione del NOE implica una ristrutturazione dei rapporti economici internazionali quali sono oggi e pone in forse tutto l'ordinamento economico attuale. La Svizzera, Stato a struttura economica d'economia di mercato, associato quindi al gruppo dei Paesi industrializzati dell'Occidente, è interessatissima ai dibattiti che si svolgono in merito presso le Nazioni Unite segnatamente presso l'Assemblea generale. Ma l'assenza dagli organi principali dell'ONU, ove vengono dati gli impulsi fondamentali e sono definite opzioni determinanti, arrischia di isolare la Svizzera — per sua volontà — dal processo intellettuale che sfocia nella concezione stessa dei provvedimenti di cooperazione internazionale nel campo economico.

Evidentemente non occorre insistere sull'importanza dell'aspetto economico dei rapporti internazionali per un Paese, come la Svizzera, dall'economia rivolta verso l'esterno. La nostra prosperità economica e sociale dipende strettamente dallo sviluppo degli altri Paesi e segnatamente di quelli del Terzo mondo, il cui decollo economico ingenera bisogni che aprono sbocchi considerevoli.

ii. CNUCED

Oltre alle riunioni annuali del proprio Consiglio, cui si aggiungono alcune sessioni speciali dedicate a problemi specifici, la CNUCED, di cui fa parte anche la Svizzera, ha tenuto due sessioni plenarie a livello ministeriale durante il periodo cui si riferisce il presente rapporto.

A Santiago del Cile nel 1972 la CNUCED III ha cercato di garantire ai Paesi in sviluppo un'accresciuta partecipazione nelle decisioni concernenti la riforma del sistema monetario internazionale e nei negoziati commerciali multilaterali aperti sotto gli auspici del GATT. Essa ha insistito sulla necessità di concentrare lo sforzo d'aiuto allo sviluppo sui Paesi depressi, in altri termini sui più poveri fra i Paesi in sviluppo.

A Nairobi nel 1976 la CNUCED IV ha discusso prioritariamente dei prodotti di base. È stato adottato un programma prospettante l'apertura di una serie di negoziati concernenti 18 prodotti di speciale interesse per i Paesi in sviluppo e l'eventuale allestimento di un fondo comune per finanziare la costituzione di riserve regolatrici. La finalità consiste nell'indurre una certa stabilizzazione dei mercati, onde i produttori e i consumatori non abbiano a soffrire a seguito delle eccessive fluttuazioni di prezzi e di corsi.

Nel campo dell'indebitamento, è stato convenuto nella CNUCED IV di continuare la ricerca dei mezzi di cooperazione intesi ad alleggerire il gravame talvolta eccessivo del pagamento degli interessi da parte dei Paesi

emergenti in difficoltà. In materia di cooperazione scientifica e tecnica, la CNUCED vorrebbe elaborare un codice di comportamento inteso a facilitare i trasferimenti di tecnologia.

iii. *ONUDI*

Nel campo dello sviluppo industriale, l'ONUDI, cui partecipa sin dall'inizio la Svizzera quale membro del Consiglio, continua ad essere il principale strumento della cooperazione internazionale. Nel 1976 essa ha celebrato il proprio decimo genetliaco.

L'ONUDI ha tenuto la propria seconda conferenza generale a Lima dal 12 al 26 marzo 1975. La Conferenza ha adottato una Dichiarazione e un Piano d'azione accettati dalla maggioranza dei Paesi partecipanti, includente parimente la Svizzera. Nei due atti adottati sono definiti i principi e le finalità d'industrializzazione nei Paesi in sviluppo come anche le modalità di cooperazione coi Paesi industrializzati. Su raccomandazione della Conferenza di Lima, l'Assemblea generale ha deciso di avviare il processo di trasformazione dell'ONUDI, attualmente organo dell'Assemblea generale, in istituzione specializzata. All'uopo essa ha conferito al Comitato intergovernativo plenario il mandato di redigere l'atto costitutivo dell'ONUDI in quanto istituto specializzato, assegnandogli il termine di un anno a contare dal 1976. Tale mandato è stato poi prorogato onde consentire al Comitato intergovernativo di portare a termine i lavori che devono essere sanciti da una conferenza di plenipotenziari prevista per la seconda metà del 1977. La Svizzera vi partecipa attivamente.

Nell'ambito delle attività regolari dell'ONUDI sotto l'autorità del Consiglio di sviluppo industriale, dobbiamo menzionare due campi specifici nuovi: la definizione delle modalità di funzionamento del Fondo per lo sviluppo industriale, la cui istituzione era stata raccomandata dalla Conferenza di Lima, e l'attuazione, a titolo sperimentale, di consultazioni industriali a livello settoriale per agevolare l'attuazione di nuove capacità produttive industriali nei Paesi in sviluppo. La prima serie di consultazioni, concernenti i fertilizzanti da un canto, il ferro e l'acciaio dall'altro, saranno tenute a Vienna nel 1977.

Nel 1974, la Svizzera ha posto a disposizione dell'ONUDI il terzo contributo volontario per consentirle l'organizzazione di corsi e di seminari e finanziare attività pratiche.

iv. *PNUD*

La Svizzera ha partecipato attivamente alla riorganizzazione del programma delle Nazioni Unite per lo sviluppo (PNUD) che è divenuto l'organo cen-

trale di finanziamento delle attività di cooperazione tecnica multilaterale del sistema delle Nazioni Unite. Con un programma di circa 500 milioni di dollari annui concernente oltre 140 Paesi o territori, il PNUD è divenuto il più importante organismo internazionale di finanziamento di progetti e di programmi di cooperazione tecnica e di reinvestimento, attuati per il tramite di istituzioni specializzate del sistema onusiano. Il contributo svizzero che era di 16,4 milioni di franchi nel 1972 è aumentato a 18,38 milioni di franchi nel 1975 e a 20,6 milioni di franchi nel 1976.

Quale membro del Consiglio di amministrazione, la Svizzera ha sostenuto gli sforzi attuati per razionalizzare i metodi di lavoro del PNUD segnatamente per quanto concerne la ripartizione dei fondi fra i Paesi beneficiari e i metodi di selezione e di preparazione dei progetti di sviluppo. Il PNUD ha parimenti allestito un sistema di programmazione individualizzato che consente a ciascuno dei Paesi beneficiari di compilare, con l'aiuto dell'Amministratore e dei rappresentanti delle istituzioni onusiane specializzate, un piano quinquennale dell'assistenza che conta chiedere al PNUD in funzione dei propri bisogni e delle proprie priorità.

Parallelamente, la funzione del Rappresentante residente del PNUD è stata consolidata e in tal modo si è potuto meglio coordinare le attività delle diverse organizzazioni del sistema delle Nazioni Unite nei singoli Paesi in sviluppo come anche i mezzi messi in opera. A contare dal 1975, il Consiglio d'amministrazione del PNUD ha allestito un nuovo sistema di ripartizione dei fondi che tiene conto della popolazione e soprattutto del grado di sviluppo di ciascun Paese; con ciò lo sforzo del PNUD viene ulteriormente concentrato sui Paesi più depressi.

Alla fine del 1975, il PNUD ha subito una crisi di liquidità che l'ha indotto a ridurre provvisoriamente l'attività; successivamente ha bensì provveduto a migliorare la propria programmazione, tuttavia le istituzioni specializzate già avevano approfittato della sua crisi per estendere i loro programmi d'assistenza tecnica e per rinsaldare la loro indipendenza da esso, esautorandolo quindi in parte.

La Svizzera dal canto suo ha continuato la propria attività d'aiuto associato finanziando totalmente o parzialmente alcuni progetti di sviluppo realizzati da diverse istituzioni specializzate. Essa ha inoltre assunto nel 1976 alcuni progetti la cui esecuzione avrebbe dovuto essere sospesa dal PNUD per mancanza di mezzi finanziari. Il nostro Paese ha continuato il proprio programma, concernente i periti associati e gli amministratori praticanti, grazie al quale alcuni giovani universitari svizzeri hanno potuto essere associati all'attuazione di progetti di sviluppo oppure al lavoro di organizzazione e di coordinamento dai rappresentanti residenti del PNUD.

v. *Aiuto pubblico allo sviluppo*

È generalmente riconosciuto che in Paesi in sviluppo sono i primi responsabili e i principali artigiani del proprio sviluppo economico e sociale. Essi tuttavia auspicano da parte della comunità internazionale e dei Paesi industrializzati un sostegno importante ai loro sforzi di sviluppo. Il trasferimento di risorse a condizioni privilegiate è uno fra i più importanti sostegni; i Paesi industrializzati stessi hanno riconosciuto di dover fare in questo campo uno sforzo suppletivo considerevole. Le decisioni prese negli ultimi anni sia dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite, segnatamente nella sesta e settima sessione straordinaria, sia dal CNUCED, dall'ECOSOC o ancora dalla Conferenza generale dell'ONUDI nonché dalla Conferenza mondiale dell'alimentazione, hanno sempre sottolineato l'importanza dell'aiuto pubblico e la necessità di uno sforzo dei Paesi ricchi corrispondente almeno allo 0,7 per cento del proprio prodotto nazionale lordo. Tale finalità non è stata ufficialmente accettata dalla Svizzera. Il nostro Collegio, nel rapporto del 28 gennaio 1976 sulle linee direttive della politica governativa per la legislatura 1975-1979, aveva indicato la propria volontà di aumentare progressivamente l'aiuto pubblico svizzero affinché esso avesse ad avvicinarsi anzitutto alle prestazioni medie degli altri Paesi membri dell'OCSE.

La Svizzera devolve soltanto lo 0,18 per cento (1975) del proprio prodotto nazionale lordo all'aiuto pubblico allo sviluppo e si colloca con ciò fra gli ultimi Paesi industrializzati con l'Italia, la Finlandia e l'Austria. In tal modo essa viene a trovarsi in una situazione difficile soggetta a pressioni morali e politiche sempre crescenti, non soltanto nel sistema delle Nazioni Unite bensì anche nell'ambito delle conferenze e organizzazioni internazionali importanti come l'OCSE e la CCEI.

b. Il Fondo monetario internazionale (FMI)

- i. Dopo la decisione degli Stati Uniti di sospendere la convertibilità del dollaro e dopo il crollo del sistema di Bretton Woods, l'ordinamento monetario internazionale è entrato in una fase di ristrutturazione; il passaggio ai corsi fluttuanti nella primavera del 1973 ne ha segnato la prima tappa decisiva. La rapida ascesa dell'inflazione a tassi diversificati da un Paese all'altro e il pronunciato aumento dei prezzi del petrolio hanno contribuito ad accrescere gli squilibri esistenti. Alle forti eccedenze delle bilance dei pagamenti dei Paesi produttori di petrolio fanno riscontro disavanzi non meno forti dei Paesi industrializzati e dei Paesi in sviluppo non produttori di petrolio.

Orbene, sia la situazione monetaria, sia l'aggravamento degli squilibri delle bilance dei pagamenti come anche le sensibili modificazioni dei

valori monetari sono stati sinergicamente all'origine degli sforzi del FMI per il ripristino di un ordinamento più stabile. Il Fondo stesso ha conosciuto una profonda modificazione delle proprie strutture durante questo periodo.

Già il 26 luglio 1972, il Consiglio dei governatori del FMI istituiva un comitato (detto Comitato dei venti) incaricato di preparare nelle grandi linee un nuovo sistema monetario. La domanda della Svizzera di poter partecipare ai lavori in qualità d'osservatore non è stata considerata. I grandi avvenimenti economici mondiali intervenuti successivamente (rincarico dei prezzi del petrolio nel dicembre 1973, inflazione mondiale e pronunciati squilibri delle bilance dei pagamenti) evidenziarono rapidamente l'impossibilità di attuare, in quel momento, una profonda e definitiva riforma del sistema monetario soprattutto poiché il Comitato dei venti era allora favorevole al ritorno ai saggi fissi ancorché adeguabili. Durante l'estate 1974, il Comitato ha pubblicato un rapporto che purtroppo è stato alquanto trascurato dall'opinione pubblica. Tale rapporto proponeva da un canto le finalità a lunga scadenza della riforma e dall'altro i problemi affrontabili a breve termine.

Le *finalità principali* di questo rapporto riguardavano gli elementi seguenti:

- allestimento di corsi dei cambi stabili ma adeguabili;
- definizione dei diritti e degli obblighi dei Paesi eccedentari e di quelli deficitari;
- conferimento di maggiore importanza ai diritti speciali di prelievo con proporzionale riduzione della funzione dell'oro e del dollaro quale strumenti di riserva;
- maggior considerazione della situazione speciale dei Paesi in sviluppo e
- intensificazione della sorveglianza internazionale nei campi più importanti della politica monetaria (tassi di cambio, processi d'adeguamento, liquidità internazionale) consolidando in tal modo la funzione del FMI.

Onde garantire la *realizzazione progressiva di tali finalità*, il Comitato ha proposto una serie di provvedimenti immediatamente applicabili: nuova definizione del diritto speciale di prelievo non più fondato sull'oro ma su un «cesto» di monete; accettazione provvisoria della fluttuazione monetaria mediante l'osservanza di taluni principi direttivi; impegno di non ricorrere a restrizioni nel campo degli scambi commerciali e dei movimenti di capitali; istituzione di un comitato ministeriale interinale in quanto precursore di un organo centrale efficace di vigilanza.

Altri provvedimenti destinati anzitutto ai Paesi in sviluppo prevedevano l'istituzione di un comitato speciale di sviluppo del FMI e della Banca mondiale, l'attuazione di un meccanismo temporaneo per agevolare il finanziamento dei disavanzi petrolieri e l'estensione della durata di taluni crediti.

Meno di un biennio dopo la pubblicazione, numerose proposte del Comitato dei venti già erano state realizzate per il tramite del Comitato interinale istituito nel frattempo. La Svizzera è giunta stavolta a farsi rappresentare in qualità d'osservatore. In tal modo, all'inizio del 1976, la revisione degli statuti del FMI — la seconda a contare dall'istituzione — poté essere portata a termine. La prima, che aveva veduto l'istituzione dei diritti speciali di prelievo, era stata indetta alla fine degli anni sessanta. La seconda revisione degli statuti è stata sottoposta alla ratificazione degli Stati membri talché tra poco il FMI si presenterà con strutture e competenze nuove segnatamente nel campo della vigilanza sulle politiche economiche e monetarie degli Stati membri.

Tre aspetti caratterizzano la nuova situazione:

- Il *regime del corso dei cambi*, istituito giusta il nuovo articolo IV, sancisce l'attuale sistema dei tassi dei cambi fluttuanti lasciando però aperta la possibilità di ritorno alle parità fisse. Il Fondo si vede affidata la competenza di vigilare sul funzionamento del sistema monetario internazionale e di esaminare se le politiche economiche e monetarie degli Stati membri mirano al promovimento di una maggiore stabilità.
- Mediante soppressione del *prezzo ufficiale dell'oro* e la cessione graduale degli averi-oro del FMI, la funzione dell'oro, in quanto strumento di riserva e di unità di conto, è destinata a sparire.
- Per agevolare il *finanziamento dei disavanzi delle bilance dei pagamenti* dei Paesi industrializzati e soprattutto dei Paesi in sviluppo l'FMI ha previsto diversi provvedimenti fra i quali segnatamente:

un aumento delle quote parti del 32,5 per cento per giungere a 39 miliardi di diritti speciali di prelievo (a titolo di provvedimento transitorio e sino all'entrata in vigore degli statuti riveduti ciascuna rata di credito è stata aumentata del 45%); un consolidamento del meccanismo di finanziamento compensativo delle fluttuazioni delle entrate da esportazioni e rispettiva applicazione alle esportazioni di materie prime; versamento del beneficio realizzato sulle vendite di una parte degli averi oro del FMI — proveniente dalla differenza del prezzo dell'oro al corso di mercato rispetto al suo vecchio corso ufficiale — al Fondo fiduciario istituito per assegnare crediti a condizioni preferenziali ai Paesi in sviluppo più depressi; l'istituzione di un'agevolazione petroliera temporanea per consentire il finanziamento a breve termine dei disavanzi petrolieri.

ii. La Svizzera si è associata a taluni meccanismi istituiti sotto gli auspici del FMI. Ad esempio:

- la Banca nazionale (con garanzia della Confederazione) ha prestato 150 milioni di diritti speciali di prelievo all'agevolazione petrolifera e inoltre le ha concesso un credito a breve termine rinnovabile di 100 milioni di diritti speciali di prelievo;
- la Confederazione ha versato, sotto forma di dono, un contributo di 10 milioni di franchi al Fondo d'abbuono d'interessi dell'agevolazione petrolifera. Tale fondo è destinato a rendere meno onerosi i crediti dispensati da tale meccanismo ai Paesi i più seriamente colpiti dalla crisi petrolifera¹⁾;
- fondandoci sul decreto federale del 20 marzo 1975 per la collaborazione della Svizzera a provvedimenti monetari internazionali, noi abbiamo rinnovato l'accordo con il FMI, giusta il cui dettato la Svizzera può partecipare, fino a concorrenza di una somma massima di 865 milioni di franchi, ai provvedimenti d'aiuto monetario adottati nel quadro degli accordi generali di mutui.

Come è evidente, i nostri rapporti con il FMI sono gradualmente giunti a un *modus vivendi* che si caratterizza segnatamente per l'assegnazione alla Svizzera di uno statuto d'osservatore presso il Comitato interinale e per la partecipazione del nostro Paese a taluni provvedimenti finanziari del Fondo.

iii. Da quanto precede risulta che la situazione monetaria si è fondamentalmente modificata negli ultimi anni in ragione degli sviluppi economici mondiali. Con l'adeguamento alla nuova situazione e a seguito delle riforme attuate, il FMI ha dovuto anch'esso trasformarsi sotto numerosi aspetti. Attualmente esso non si limita più a riflettere l'universalità ampiamente realizzata in materia di cooperazione internazionale e tende piuttosto a divenire l'istituto incaricato, su scala mondiale, di incoraggiare i propri membri all'adozione di politiche economiche e monetarie ragionevoli ed equilibrate.

Evidentemente, in siffatte circostanze, le autorità federali seguono attentamente l'evoluzione dei rapporti con il FMI. Esse affrontano il problema in funzione delle strette imbricazioni della Svizzera nell'economia mondiale specie in quanto importante centro finanziario. All'uopo devono essere parimente presi in considerazione gli elementi derivanti da contingenze monetarie, come l'internazionalizzazione del franco svizzero, l'autonomia della politica monetaria e le possibilità di influenzare la gestione e l'adeguamento dell'ordinamento monetario

¹⁾ Vedi a tale soggetto il decreto federale del 2 dicembre 1975 concernente una partecipazione al Fondo d'abbuono d'interessi della Banca mondiale e del Fondo monetario internazionale per un ammontare di 25 milioni di franchi.

internazionale, nonché gli elementi strettamente derivanti dalla nostra politica estera ed economia esterna. Il FMI tende a divenire un argine contro un'accresciuta tendenza ad adottare provvedimenti restrittivi in materia di pagamenti e di scambi. Un piccolo Paese deve crearsi un clima propizio alla difesa dei propri interessi; orbene, continuando a rimanere estranei a tale istituzione, la Svizzera incontrerà una crescente incomprendimento per il proprio «caso speciale», donde la necessità di continuare ad operare per realizzare una delle massime fondamentali della politica estera elvetica, quella della solidarietà.

c. Gruppo della Banca mondiale

- i. Il gruppo della Banca mondiale è attualmente la più importante fonte di finanziamento di progetti nei Paesi in sviluppo. I mutui dell'ordine di 2,6 miliardi di dollari per l'anno fiscale 1970/71 sono saliti a 6,9 miliardi di dollari per l'anno 1975/76. Soprattutto negli ultimi anni il gruppo è divenuto il principale foro in cui si elaborano le concezioni della cooperazione internazionale in materia di sviluppo. Esso ha contribuito in modo determinante ad attribuire ulteriore importanza alle componenti sociali dell'aiuto allo sviluppo (particolare attenzione concessa ai ceti meno favoriti della popolazione, problemi d'urbanizzazione, sforzi intesi a garantire l'approvvigionamento in derrate alimentari, formazione, ecc.). Tali elementi hanno influenzato l'aiuto svizzero allo sviluppo¹⁾.
- ii. Nel 1974, il Fondo monetario internazionale e la Banca mondiale hanno creato assieme una nuova importante istituzione, il *Comitato di sviluppo*, che si prefigge di ricercare, a livello ministeriale, i mezzi per promuovere il trasferimento di risorse verso i Paesi in sviluppo. La Svizzera è rappresentata da un osservatore alle riunioni del Comitato.
- iii. Nel 1975, su proposta del Comitato di sviluppo, la Banca mondiale ha creato un nuovo meccanismo di finanziamento — il «*Terzo sportello*» — che consente l'assegnazione di mutui ai Paesi in sviluppo dal prodotto nazionale lordo pro capite inferiore a 375 dollari. Il mutuo avviene secondo modalità che si situano tra le condizioni assegnate dalla Banca mondiale, analoghe a quelle del mercato, e condizioni specialmente favorevoli riconosciute dall'Associazione internazionale di sviluppo (AID). A fine 1976 la Banca era in grado di concedere prestiti di tal tipo per una somma di 600 milioni di dollari.

¹⁾ Vedi la legge federale del 19 marzo 1976 su la cooperazione allo sviluppo e l'aiuto umanitario internazionali.

Il Comitato di sviluppo cerca parimente di agevolare l'accesso dei Paesi in sviluppo ai mercati dei capitali dei Paesi industrializzati, problema che interessa particolarmente la Svizzera.

L'aumento da 8,3 a 41 miliardi di dollari del capitale della *Banca mondiale* sembra ormai garantito e in tal modo la Banca potrà rispondere meglio e in modo più selettivo ai bisogni dei Paesi in sviluppo. Tenuto conto dell'inflazione, il provvedimento s'impone se si vogliono mantenere i prestiti allo stesso livello in valore reale. Già sin d'ora sono previste discussioni per un aumento generale ulteriore del capitale.

D'altro canto, i Paesi industrializzati sono riusciti a fare in modo che i prestiti rimangano provvisoriamente stabilizzati al livello di 5,8 miliardi di dollari annui e che la loro assegnazione sia vincolata a condizioni più rigide.

L'*Associazione internazionale di sviluppo* (AID), una filiale della Banca mondiale, che accorda prestiti ai Paesi in sviluppo più poveri a condizioni estremamente favorevoli, ha proceduto alla terza e alla quarta ricostituzione delle proprie forze finanziarie che concernevano rispettivamente 2,4 miliardi di dollari per il periodo 1971/73 e 4,5 miliardi di dollari per il periodo 1974/75. Queste ricostituzioni di risorse hanno consentito all'AID di ampliare sensibilmente i propri programmi che sono passati da 584 milioni di dollari per l'anno fiscale 1970/71 a 1,6 miliardi di dollari per quello del 1975/76. Le discussioni relative a una quinta ricostituzione delle risorse (1977/79) sono già terminate. Le prestazioni di cui si tratta ammontano a 7,638 miliardi di dollari di cui 7,2 miliardi saranno forniti dai Paesi produttori di petrolio. Grazie al volume dei mezzi di cui dispone, l'AID assume viepiù chiaramente una funzione determinante nell'aiuto dei Paesi più poveri.

L'altra filiale della Banca mondiale, la *Società finanziaria internazionale* (SFI) che si prefigge di stimolare gli investimenti privati, ha investito dal 1956 al 1976 ben 1,5 miliardi di dollari nei 61 Paesi in sviluppo, di cui oltre 900 milioni durante l'ultimo quinquennio. Attualmente essa si accinge ad aumentare sensibilmente il proprio capitale che sarà portato da 107 a 480 milioni di dollari.

- iv. In occasione dell'assemblea annua delle istituzioni di Bretton Woods nel 1976 il finanziamento massiccio dei disavanzi delle bilance dei pagamenti di numerosi Paesi importatori di petrolio ha stimolato la chiara volontà di intensificare gli sforzi intesi a promuovere i necessari adeguamenti nel campo delle strutture, della politica monetaria e dell'aiuto allo sviluppo. Per i Paesi in sviluppo ciò significa anzitutto che i trasferimenti finanziari saranno intensificati e che essi segnatamente beneficeranno in maggior misura di crediti per investimenti a condizioni favorevoli. In avvenire, il FMI intende dedicarsi maggiormente a compiti di sorveglianza delle politiche economiche e monetarie dei

Paesi membri, mentre il gruppo della Banca mondiale consoliderà ulteriormente la propria funzione nel campo della cooperazione allo sviluppo; ciò è d'altronde confermato dalle ricostituzioni di risorse innanzi menzionate.

- v. I rapporti tra la Svizzera e il gruppo della Banca mondiale devono essere considerati in detto contesto. Sinora, i rapporti con la Banca mondiale sono stati molteplici. I programmi di sviluppo e i progetti concreti sono oggetto di scambi d'opinioni; diversi gruppi di lavoro hanno approntato meccanismi di coordinamento per l'aiuto a determinati Paesi. Inoltre, il mercato svizzero dei capitali costituisce un'importante fonte di finanziamento dell'istituzione. A contare dal 1971-1972, la Banca mondiale ha raccolto nel nostro Paese capitali pubblici e privati per una somma globale di 2,275 miliardi di franchi. A metà 1976, i suoi mutui non rimborsati ammontavano a circa 3 miliardi di franchi. Vista la situazione, l'industria svizzera può pretendere di partecipare alle licitazioni aperte in seguito ai mutui della Banca. Conviene ricordare all'uopo che a contare dal 1975 la Banca nazionale svizzera non ingloba più, nel contingente stabilito bimestralmente per l'emissione di mutui esteri, i mutui emessi dalle organizzazioni internazionali d'aiuto allo sviluppo.

D'altro canto è giusto segnalare la somma di 15 milioni di franchi concessi a fondo perso dall'Assemblea federale al Fondo d'abbuono d'interessi del «terzo sportello».

La Svizzera ha anche partecipato, con un mutuo a lungo termine di 130 milioni di franchi, alla terza ricostituzione delle risorse dell'AID. Ricordiamo che il parlamento aveva pure votato un prestito di 200 milioni di franchi per la quarta ricostituzione e che tale mutuo è stato respinto dal popolo il 13 giugno 1976. Il nostro Collegio si è pronunciato altrove circa le conseguenze di tale scrutinio popolare¹⁾.

I rapporti futuri con il gruppo della Banca mondiale e segnatamente il problema di una nostra eventuale adesione, non possono essere considerati indipendentemente dai nostri rapporti con il FMI in quanto soltanto i membri di tale istituzione possono far parte della Banca. Senza tale disposizione è probabile che la Svizzera avrebbe già chiesto di aderire. Le finalità della Banca coincidono ampiamente con quelle stabilite nella legge federale sulla cooperazione allo sviluppo; motivi inerenti alla politica di sviluppo spingono pur sempre ad una nostra adesione. Ne risulterebbe indubbiamente una migliore comprensione dell'opinione svizzera per tali problemi. Infatti, la Banca mondiale diviene viepiù il principale foro ove le nuove idee in ma-

¹⁾ Vedi nostra risposta del 27 settembre 1976 alla mozione Schwarzenbach e alle interpellanze Hofer, Blum e Auer.

teria di sviluppo sono discusse e messe in atto nella misura in cui le circostanze politiche lo consentono.

Evidentemente abordando l'esame di un'eventuale adesione — per auspicabile che sembri — dovrà essere presa in considerazione anche la difficile situazione delle finanze federali.

d. Commissione economica delle Nazioni Unite per l'Europa (CEE/ONU)

Il 28 marzo 1947, il Consiglio economico e sociale (ECOSOC) ha creato la Commissione economica delle Nazioni Unite per l'Europa (CEE/ONU) e l'ha incaricata di adottare provvedimenti intesi ad agevolare un'azione concertata per la ricostruzione economica dell'Europa nonché di migliorare il livello dell'attività economica europea e di consolidare i rapporti economici intereuropei. A tale finalità principale si è aggiunta quella di fornire ai governi analisi e informazioni di carattere economico, tecnologico e statistico.

Giusta il mandato d'istituzione della CEE, sono membri della Commissione i Paesi europei membri dell'ONU e gli Stati Uniti e sono ammessi, a titolo consultivo, i Paesi europei non membri delle Nazioni Unite. In applicazione di tale disposizione, la Svizzera ha partecipato a contare dal 1948 ai lavori della CEE. Durante circa un ventennio, lo statuto consultivo è risultato per la Svizzera soluzione soddisfacente in quanto la CEE non si era mai pienamente liberata dai contrasti ingenerati dalla guerra fredda; il nostro Paese, del resto, ha saputo sfruttare le possibilità offerte segnatamente in numerosi campi d'attività presentanti un interesse precipuo, come quello commerciale, quello energetico e quello dei trasporti.

Nel 1972 la Svizzera è divenuta membro vero e proprio della CEE, dopo che la vostra Assemblea ebbe accettato la nostra proposta, consecutiva alle considerazioni del nostro rapporto sulle relazioni con le Nazioni Unite del 1969.

Con l'adesione alla CEE della Repubblica democratica tedesca, nel 1973, quindi del Canada, la Commissione ha finito col raggruppare tutti i Paesi del continente europeo come anche i due grandi Paesi del continente nordamericano.

I compiti assegnati alla Commissione con mandato allestito nel 1947 non sono stati formalmente modificati; i governi dei Paesi membri sono stati nondimeno indotti ad aggiornare periodicamente l'ordine prioritario e i programmi di lavoro della Commissione nell'intento di affrontare i nuovi problemi degli anni sessanta e settanta. Così, all'inizio di quest'ultimo de-

cennio, la CEE ha deciso di impennare il proprio lavoro su quattro settori prioritari dove le possibilità di cooperazioni intergovernative a livello regionale risultano più favorevoli: promozione del commercio internazionale, cooperazione scientifica e tecnica, miglioramento dell'ambiente, pianificazione e progettazione a lungo termine intese ad agevolare la scelta delle politiche economiche.

Per quanto concerne lo sviluppo del commercio, le attività della CEE mirano essenzialmente a eliminare gli ostacoli, a favorire gli scambi d'informazione sulle politiche e i programmi commerciali come anche sulla legislazione e i regolamenti del commercio esterno, a promuovere la cooperazione industriale, ad armonizzare e semplificare le procedure commerciali. Il programma di lavoro seguito dalla commissione nel campo della cooperazione scientifica e tecnica verte principalmente sullo studio delle tendenze e delle prospettive a lungo termine, sullo scambio periodico di informazioni e di dati sperimentali come anche sull'organizzazione della cooperazione internazionale nell'applicazione della scienza e della tecnica a taluni campi come l'agricoltura, l'impiego razionale delle risorse d'energia, i trasporti, la chimica. I lavori della CEE nel campo dell'ambiente si concentrano principalmente sulle politiche e i problemi di gestione, su taluni punti specifici relativi alle risorse e ai rifiuti e su questioni specifiche di inquinamento. Infine, in materia di programmi economici, la Commissione bada soprattutto ad elaborare una prospettiva economica generale per la regione fino al 1990.

L'atto finale della Conferenza sulla sicurezza e la cooperazione in Europa (CSCE) ha conferito alla CEE una funzione speciale nell'approntamento multilaterale dei disposti relativi allo sviluppo della cooperazione economica. La Commissione ha quindi assunto, nel proprio programma d'attività prioritaria, l'allestimento di un'infrastruttura integrata segnatamente nel campo dei trasporti, dell'impiego razionale dell'energia, della diffusione più ampia d'informazioni statistiche concernenti l'economia dei Paesi membri e gli interessi specifici dei Paesi in sviluppo.

e. Imprese multinazionali

Da alcuni anni, le Nazioni Unite hanno dedicato accresciuta attenzione alle imprese multinazionali. All'inizio degli anni settanta, l'operato di alcune società in taluni Paesi hanno indotto i Paesi in sviluppo a chiedere che le attività di queste società fossero studiate e quindi disciplinate. Su domanda del Consiglio economico e sociale, il segretario generale delle Nazioni Unite ha designato nel 1973 un gruppo di personalità, incaricandole di allestire un rapporto sull'insieme di queste attività. L'ex consigliere federale Schaffner faceva parte del gruppo. Il rapporto è giunto segnatamente alla conclusione

che bisognava istituire, nel quadro dell'ECOSOC, una *Commissione delle società multinazionali*. Tale commissione è stata poi creata nel 1974. Fin dall'inizio la Svizzera ha manifestato interesse per i lavori di tale commissione miranti segnatamente all'elaborazione di un codice di comportamento per le imprese multinazionali. Purtroppo, in un primo momento, i nostri sforzi intesi a divenire membri di pieno diritto della Commissione fallivano, onde il nostro Paese è venuto a trovarsi in una situazione difficile vista l'importanza dei negoziati onusiani in materia di elaborazione del codice di comportamento¹⁾. Tuttavia, nel 1977, la Svizzera riusciva a farsi eleggere membro della Commissione.

Se si confronta il volume degli investimenti diretti all'estero con il prodotto nazionale si accerta che la Svizzera figura fra i più importanti investitori internazionali. Quindi essa è il Paese d'origine di numerose imprese multinazionali. In virtù del carattere aperto della propria economia, la Svizzera è inoltre il Paese di sede di numerose filiali di società estere. Tale situazione postulerebbe che la Svizzera fosse in grado di partecipare attivamente agli sforzi attuati per intensificare la cooperazione in materia di investimenti internazionali e di imprese multinazionali. Contrariamente agli scambi e ai pagamenti, tale campo non è stato sinora oggetto, sul piano internazionale, di una cooperazione corrispondente all'importanza del fenomeno.

4. Problemi sociali

a, Diritti dell'uomo

Il 10 dicembre 1973, l'Assemblea generale delle Nazioni Unite ha celebrato il 25^o anniversario della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo proclamata allora come «l'ideale comune da conseguire da tutti i popoli e da tutte le nazioni». Due anni più tardi, ovverossia il 3 gennaio 1976, è entrato in vigore il *Patto internazionale relativo ai diritti economici, sociali e culturali* aperto alla firma il 16 dicembre 1966 e ratificato da 35 Stati. Il Patto garantisce segnatamente il diritto per ognuno al lavoro, alla remunerazione equa, alla sicurezza sociale, a un livello di vita sufficiente, alla salute e all'educazione. Gli Stati partecipanti si impegnano a presentare rapporti sui provvedimenti da essi adottati e sui progressi compiuti nell'intento di garantire l'osservanza dei diritti riconosciuti nel patto. Tali rapporti sono trasmessi per esame al Consiglio economico e sociale.

¹⁾ Per contro, in seno all'OCSE, dove è stata adottata una «Dichiarazione sull'investimento internazionale e le imprese multinazionali» nel 1976, la Svizzera ha potuto svolgere un ruolo attivo.

L'Assemblea generale aveva parimente adottato il 16 dicembre 1966 il *Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici* che è entrato in vigore il 23 marzo 1976. Questo secondo patto garantisce i diritti e le libertà tradizionali elencati segnatamente nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo. Esso proclama inoltre il diritto dei popoli all'autodeterminazione — come d'altronde lo fa il primo patto — e contiene inoltre disposizioni che vanno oltre gli obblighi risultanti da tale convenzione: esso vieta ad esempio qualsiasi propaganda in favore della guerra e protegge i diritti delle minoranze. Il Patto ha previsto l'istituzione di un Comitato dei diritti dell'uomo composto di diciotto membri e incaricato di studiare i rapporti presentati dagli Stati partecipanti e riguardanti provvedimenti emanati per dare effetto ai diritti riconosciuti nel patto. Il Comitato ha pure competenza di esaminare le comunicazioni emananti da uno Stato partecipante riguardanti eventuali inadempienze da parte di un altro Stato agli obblighi imposti dal patto. Il Comitato esercita in tal caso funzioni d'organo d'indagine e può designare, previo consenso degli Stati interessati, una commissione di conciliazione ad hoc. Tale sistema è facoltativo. Esso è applicabile soltanto fra Stati che hanno fatto una dichiarazione in merito. Infine, il Patto è provvisto di un protocollo facoltativo, entrato pure in vigore il 23 marzo 1976, in virtù del quale il Comitato dei diritti dell'uomo può esaminare comunicazioni emananti da privati che denunciano una violazione del Patto da parte di uno Stato partecipante al protocollo.

Questi ultimi anni, la Svizzera ha avuto occasione di manifestare reiteratamente la propria volontà di collaborare al consolidamento della protezione internazionale dei diritti dell'uomo. Essa ha ratificato il 28 novembre 1974 la Convenzione europea dei diritti dell'uomo e ha firmato il 6 maggio 1976 la Carta sociale europea. Con la firma a Helsinki, il 10 agosto 1975, dell'Atto finale della Conferenza sulla sicurezza e la cooperazione in Europa, il nostro Paese si è inoltre impegnato solennemente a promuovere il rispetto universale ed effettivo dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. Se vuol rimanere fedele alla propria tradizione umanitaria, il nostro Paese non può restare a margine dell'opera di codificazione dei diritti dell'uomo attuata dalle Nazioni Unite e giunta in porto con l'entrata in vigore dei patti. Nel rapporto del 20 agosto 1975, la Commissione consultiva per le relazioni della Svizzera con l'ONU ha giudicato auspicabile che il nostro Paese, contrariamente a quanto è avvenuto con la Convenzione europea dei diritti dell'uomo, si associasse senza indugio al sistema convenzionale istituito per proteggere la dignità e il benessere dell'uomo¹⁾. Consapevoli delle esigenze della solidarietà internazionale e preoccupati di garantire, segnatamente ai nostri compatrioti all'estero, una protezione possibilmente estesa delle loro libertà individuali, vi sottoporremo una proposta di firma e ratificazione dei patti internazionali concernenti i diritti dell'uomo.

¹⁾ Rapporto della Commissione consultiva, pag. 73.

Nel nostro precedente rapporto sulle relazioni della Svizzera con l'Organizzazione delle Nazioni Unite e le sue istituzioni specializzate abbiamo annunciato di voler esaminare la possibilità per la Svizzera di aderire alla Convenzione internazionale sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazioni razziali. La Convenzione, che è in vigore dal 4 gennaio 1969, vincola attualmente oltre 90 Stati fra i quali figurano la maggior parte degli Stati membri del Consiglio dell'Europa. Essa costituisce l'asse portante della lotta avviata dalle Nazioni Unite contro la discriminazione razziale. Gli studi attuati hanno rivelato che i problemi di diritto interno ostacolanti l'adesione del nostro Paese alla Convenzione non erano irrisolvibili. Tuttavia la decisione dell'Assemblea generale assimilante il sionismo a una forma di razzismo e discriminazione razziale¹⁾ rende ora più difficile, nelle circostanze attuali, l'adesione elvetica.

Mediante risoluzione del 13 dicembre 1976²⁾ l'Assemblea generale delle Nazioni Unite ha salutato con profonda soddisfazione l'entrata in vigore dei Patti internazionali relativi ai diritti dell'uomo, entrata in vigore che costituisce «un'importante tappa negli sforzi internazionali intesi a promuovere il rispetto e l'osservanza universale dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali». I progressi della codificazione dei diritti dell'uomo sul piano universale non devono tuttavia illuderci circa la protezione reale ed effettiva delle libertà individuali. L'assenza di un'efficace procedura di controllo e il carattere spesso vago delle disposizioni convenzionali sono serio ostacolo a un'applicazione fattiva delle norme internazionali. L'entrata in vigore di entrambi i patti deve nondimeno essere considerata come un fatto positivo nella misura segnatamente in cui questi danno contenuto concreto agli obblighi generali assunti dagli Stati membri in virtù della Carta delle Nazioni Unite. L'influenza dei patti non deve quindi essere sottovalutata; infatti diviene sempre più difficile per gli Stati pretendere che la protezione dei diritti dell'uomo dipenda unicamente da una competenza interna allegando l'articolo 2 paragrafo 7 della Carta.

Presso le Nazioni Unite, le discussioni concernenti i diritti dell'uomo avvengono principalmente nella terza commissione dell'Assemblea generale e in seno alla Commissione dei diritti dell'uomo che è un organo sussidiario del Consiglio economico e sociale. I dibattiti assumono spesso carattere manifestamente politico che si riflette nei criteri scelti per condannare tale o tal altro Paese violante i diritti dell'uomo. Negli ultimi anni, i lavori della Commissione dei diritti dell'uomo si sono incentrati sulla situazione nell'Africa australe, nel Cile e nei territori occupati del Medio Oriente.

¹⁾ Risoluzione 3379 (XXX) del 18 novembre 1975.

²⁾ Risoluzione 31/86 del 13 dicembre 1976.

I tentativi condotti da taluni Paesi occidentali, segnatamente Stati Uniti d'America e Gran Bretagna, durante la sessione della Commissione dei diritti dell'uomo del 1977 per ampliare il dibattito ad altri Paesi dell'America latina, dell'Africa e a taluni Paesi dell'Europa dell'est sono falliti: la Commissione, come altri organi delle Nazioni Unite, tende a seguire ciò che è stata definita una morale selettiva, ostica ai Paesi occidentali, ma contro cui, in ragione delle maggioranze esistenti, è difficile lottare. Nondimeno, per la prima volta, anche se si è approdati unicamente a un rifiuto di entrata in materia, i problemi della protezione dei diritti dell'uomo in Europa dell'est e in Africa centrale sono pur stati evocati.

I Paesi occidentali trovano problemi analoghi quando si tratta di promuovere i diritti dell'uomo *«erga omnes»* davanti alla Terza Commissione dell'Assemblea generale. Su iniziativa degli Stati Uniti nel 1975 e della Svezia nel 1976, erano stati presentati progetti di risoluzione facenti appello all'insieme dei membri della comunità internazionale per chiedere loro di prospettare un'amnistia per i prigionieri politici. In entrambi i casi, la Commissione ha rifiutato l'entrata in materia.

Gli importanti strumenti convenzionali di cui sopra riflettono la concezione occidentale dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. Molti Stati membri, ancorché abbiano aderito a questi strumenti, trovano difficoltà a condividerli senza riserva. Per i Paesi socialisti, trattasi di divergenze di natura ideologica. I Paesi del Terzo mondo ritengono che nello stato attuale del loro sviluppo la promozione dei diritti dell'uomo, così come è concepita dal mondo occidentale, non costituisce per loro una priorità e potrebbe addirittura, secondo le circostanze, pregiudicare il loro successo economico, la loro indipendenza politica o minacciare la struttura spesso fragile dello Stato.

b. Diritto del lavoro

La Conferenza generale dell'Organizzazione internazionale del lavoro (OIL), ha tenuto come d'abitudine sessioni annue dal 1972 al 1976. Nell'ottobre 1976, essa ha dedicato inoltre una sessione speciale ai problemi riguardanti la protezione dei marinai (sessione marittima).

La Conferenza ha anzitutto continuato la propria opera normativa. Ad esempio essa ha adottato 8 convenzioni completate da altrettante raccomandazioni sugli oggetti seguenti: manutenzione nei porti, età minima d'ammissione all'impiego, rischi professionali causati dalle sostanze cancerogene, congedo-educazione pagato, organizzazione di lavoratori rurali, orientamento e formazione professionale, lavoratori migranti, istituzione di meccanismi tripartiti incaricati di promuovere l'attuazione delle norme

internazionali del lavoro. Aggiungansi i sei strumenti approntati dalla sessione marittima per disciplinare i congedi pagati annui dei marinai, la protezione dei giovani marinai, la continuità dell'impiego della gente di mare come anche le norme minime da osservare sulle navi mercantili.

Dal 1972 al 1977 abbiamo ratificato, dopo aver ottenuto la vostra approvazione: la Convenzione del 1951 (n. 100) sulla parità remunerativa tra l'uomo e la donna; la Convenzione del 1948 (n. 87) concernente la libertà sindacale e la protezione del diritto sindacale — uno degli strumenti fondamentali dell'OIL —; la Convenzione del 1971 (n. 136) concernente la protezione contro i rischi d'intossicazione dovuti al benzene; la Convenzione del 1974 (n. 139) concernente la prevenzione e il controllo dei rischi professionali causati da sostanze e agenti cancerogeni; la Convenzione del 1975 (n. 141) concernente le organizzazioni di lavoratori rurali e la loro funzione nello sviluppo economico e sociale; la Convenzione del 1975 (n. 142) concernente la funzione dell'orientamento e della formazione professionale nella valorizzazione delle risorse umane. Il testo n. 100 è entrato in vigore per la Svizzera il 25 ottobre 1973, il n. 87, il 25 marzo 1976, mentre i n. 139, 141 e 142 entreranno in vigore il 28 ottobre 1977 e il 23 maggio 1978. Abbiamo infine sottoposto alla vostra approvazione, col messaggio 17 novembre 1976, in una col Codice europeo di sicurezza sociale, la Convenzione del 1952 (n. 102) sulla soglia minima di sicurezza sociale e la Convenzione del 1967 (n. 128) sulle prestazioni d'invalidità, vecchiaia e superstiti.

Conformemente all'importante funzione che gli è attribuita nel campo sociale, l'OIL si è prefisso di recare un contributo all'Anno mondiale della donna. Per tal motivo, la Conferenza del lavoro ha consacrato nel 1975 una discussione generale al problema dell'eguaglianza di trattamento per le lavoratrici. La discussione è sfociata nell'adozione di due risoluzioni e di una dichiarazione da noi commentate nel surriferito rapporto del 10 settembre 1976.

Oltre all'attività normativa, l'OIL ha continuato ad adoperarsi per la cooperazione tecnica e per il programma mondiale dell'impiego, come è indicato nel nostro rapporto del 17 novembre 1971 ¹⁾.

Su iniziativa del Consiglio d'amministrazione dell'OIL si è tenuta a Ginevra, parallelamente alla Conferenza internazionale del lavoro del 1976, una *Conferenza mondiale tripartita sull'impiego, la ripartizione del reddito, il progresso sociale e la divisione internazionale del lavoro*. La Conferenza ha affrontato, sotto il punto di vista dell'impiego, numerosi temi che ha trattato nel quadro della CNUCED e in occasione delle sessioni straordinarie dell'Assemblea generale dell'ONU. Essa ha posto l'accento sul soddisfacimento

¹⁾ Vedi nostro rapporto del 1971, più volte citato.

dei bisogni essenziali della popolazione dei Paesi in sviluppo. Oltre al miglioramento dell'alimentazione, dell'abbigliamento, dell'abitazione, di taluni articoli domestici e del mobilio, tali bisogni essenziali concernono anche prestazioni di servizi elementari necessari alla collettività. Ogni strategia nazionale di sviluppo incentrata sul pieno impiego dovrebbe avere come scopo il soddisfacimento di questi bisogni essenziali. I principali provvedimenti condotti dai Paesi in sviluppo per conseguire tali finalità sono consegnati in una dichiarazione di principio e in un Programma d'azione adottati per consenso dalla Conferenza e destinati al Consiglio d'amministrazione dell'OIL.

Le difficoltà di liquidità subentrate nell'OIL sono man mano sfociate in una crisi più grave che inficia ampiamente il quadro finanziario. Gli Stati Uniti hanno infatti notificato all'Ufficio internazionale del lavoro, il 6 novembre 1975, la loro intenzione di ritirarsi. Diversi sono i rimproveri degli Stati Uniti. Anzitutto essi riscontrano un'elusione del tripartitismo nel fatto che i rappresentanti dei datori di lavoro e dei lavoratori di taluni Paesi sono collocati sotto il dominio del governo e non possono quindi agire con l'indipendenza postulata dalla costituzione dell'OIL. Essi affermano inoltre che la Conferenza fa prova di parzialità per quanto concerne il controllo dell'applicazione delle convenzioni fondamentali relative alla libertà d'associazione e al lavoro forzato e che essa persegue le violazioni dei diritti dell'uomo in taluni Paesi ma accorda l'immunità a taluni altri. Gli Stati Uniti accusano inoltre la Conferenza di mostrare una tendenza viepiù marcata ad adottare risoluzioni condannanti taluni Paesi membri «che si trovano essere bersaglio della politica del momento» nonostante le procedure e l'apparato esistenti. Infine, essi si lagnano della crescente politicizzazione dell'OIL. È doveroso tuttavia segnalare che il governo degli Stati Uniti pur muovendo tali rimproveri precisava nella lettera di non avere la volontà deliberata di lasciare l'OIL; sperava invece che le critiche fossero ascoltate onde si cercasse di istituire condizioni tali da consentire loro di riesaminare la decisione di ritiro. Attualmente non è dato ancora di sapere se gli Stati Uniti ritengono di poter modificare il proprio atteggiamento. Qualora confermassero definitivamente il ritiro, quest'ultimo prenderebbe effetto due anni dopo il ricevimento del preavviso ovvero il 6 novembre 1977. Evidentemente tali dimissioni risulterebbero gravi in quanto inferirebbero un severo colpo all'universalità dell'OIL e nel contempo priverebbero tale organizzazione dell'apporto del più considerevole contribuente.

c. **Ambiente**

i. *In generale*

I problemi dell'ambiente costituiscono attualmente una delle maggiori preoccupazioni degli Stati e uno dei compiti fondamentali delle organizzazioni

internazionali. Pertanto, lo studio dell'ambiente naturale e umano si è considerevolmente sviluppato negli ultimi anni in seno alla maggior parte delle istituzioni specializzate (UNESCO, FAO, OMS, OMM, OMCI, ecc.) come anche in seno agli organi delle Nazioni Unite (PNUD, CNUCED, ECOSOC, ecc.). Il Programma delle Nazioni Unite per l'ambiente (PNUE) svolge in questo campo una funzione di coordinamento centrale.

Sui piano regionale europeo, che ci riguarda particolarmente, e a fianco delle organizzazioni non affiliate alle Nazioni Unite come l'OCSE, il Consiglio d'Europa e le Comunità europee, la CEE/ONU ha allestito un vasto programma nel settore dell'ambiente, programma cui noi collaboriamo. A seguito della Conferenza sulla sicurezza e la cooperazione in Europa, appare auspicabile che la collaborazione internazionale in seno della CEE/ONU venga consolidata. Infatti, l'attuale sistema di cooperazione, sotto forma di seminari organizzati dagli Stati membri, rende difficile assai la coesione dei lavori attuati in materia da parte della Commissione regionale.

ii. *Conferenza di Stoccolma e PNUE*

La Conferenza delle Nazioni Unite sull'ambiente, riunitasi a Stoccolma dal 5 al 16 giugno 1972, aveva, come programma di lavoro, l'esame dei sei temi seguenti:

- sistemazione e gestione degli insediamenti umani nell'intento di garantire la qualità dell'ambiente;
- gestione delle risorse naturali dal profilo ecologico;
- determinazione degli inquinanti d'importanza internazionale e lotta contro i medesimi;
- aspetti educativi, sociali, culturali e informativi della problematica ecologica;
- sviluppo e ambiente;
- incidenze internazionali, sul piano dell'organizzazione, delle proposte d'azione.

Non essendo membro delle Nazioni Unite, la Svizzera ha potuto partecipare soltanto sporadicamente o indirettamente ai lavori preparatori della Conferenza. Inoltre, soltanto alla fine del 1971 essa è stata certa di venir invitata a tale riunione internazionale con altri Stati membri di istituti specializzati dell'ONU o della Corte internazionale di giustizia, come la Repubblica federale di Germania, la Santa Sede e il Liechtenstein.

A Stoccolma è emerso che i Paesi del Terzo mondo avevano dell'ambiente una concezione ben più vasta dei Paesi industrializzati in quanto vi inglobavano anche la condizione sociale.

La Conferenza ha condotto a importanti risultati:

1. La Dichiarazione sull'ambiente, composta di un preambolo e di 26 principi, costituisce una base su cui i governi possono fondarsi per l'elaborazione delle convenzioni bilaterali o multilaterali.
2. Le 109 raccomandazioni adottate si inseriscono in un piano d'azione in cui sono definiti i compiti dei governi e delle organizzazioni internazionali segnatamente la valutazione e la gestione dei grandi problemi ecologici.
3. Un nuovo meccanismo internazionale è stato approntato e comprende:
 - un Consiglio d'amministrazione del Programma delle Nazioni Unite per l'ambiente (PNUE), organo centrale di cooperazione internazionale per i problemi dell'ambiente, che si assume principalmente una funzione di coordinatore e di catalizzatore;
 - una segreteria, con a capo un direttore esecutivo;
 - un Fondo, alimentato da contributi volontari dei governi o da altre fonti e gestito dal Direttore esecutivo secondo le direttive del Consiglio d'amministrazione del Programma;
 - infine, un Comitato di coordinamento, presieduto dal direttore esecutivo e istituito nel quadro del Comitato di coordinamento (CAC) dell'ONU.

Con decisione del 15 dicembre 1972, l'Assemblea generale delle Nazioni Unite ha stabilito la sede della segreteria del PNUE a Nairobi. Sono stati stabiliti uffici di collegamento a Nuova York e a Ginevra.

Durante la prima sessione (Ginevra, giugno 1973), il Consiglio d'amministrazione del PNUE ha definito i sette campi d'azione prioritari¹⁾ e un buon numero di compiti funzionali.

Nella seconda sessione (Nairobi, marzo 1974), il Consiglio d'amministrazione ha studiato specialmente, fra i compiti funzionali, il «Sistema mondiale di vigilanza ecologica continua (GEMS)» e il «Sistema internazionale di riferimento (SIR)» costituente il «Piano Vigie»²⁾.

La terza sessione del Consiglio d'amministrazione (Nairobi, aprile/maggio 1975) è stata essenzialmente dedicata all'esame dei tre livelli d'attività, vale a dire studio e stato dell'ambiente (livello I), programma globale (livello II)

¹⁾ Insediamenti umani, salute e benessere dell'uomo; terre, acque e deserti; educazione, formazione, assistenza e informazione; commercio, economia, tecnica e trasferimento di tecniche; oceani; conservazione della natura, fauna e flora selvatiche, risorse genetiche; energia.

²⁾ Piano d'azione operativo del PNUE.

e programma del Fondo (livello III), come anche al Registro internazionale delle sostanze chimiche potenzialmente velenose (RISCPT).

Nella sua quarta sessione (Nairobi, marzo/aprile 1976), il Consiglio d'amministrazione ha avuto soprattutto occasione di dedicarsi, da un canto, ai problemi istituzionali e finanziari e, d'altro canto, ai problemi delle risorse naturali, degli oceani, della desertificazione e dell'abitabilità.

È opportuno far osservare che la Svizzera è membro di pieno diritto del Consiglio di amministrazione del PNUE per gli anni 1975 al 1977 e che essa contribuisce mediante un versamento annuo di un milione di franchi al finanziamento del Fondo per il periodo dal 1975 al 1979.

Lo spirito di Stoccolma, caratterizzato dalla buona volontà reciproca e dalla moderazione politica, continua a sottendere i lavori di un istituto giovane e dinamico, in seno al quale i Paesi del Terzo mondo occupano un posto importante. È stato mantenuto finora un equilibrio soddisfacente tra le preoccupazioni di quest'ultimi e quelle dei Paesi industrializzati.

iii. Conferenza di Vancouver (HABITAT)

L'origine della Conferenza delle Nazioni Unite sugli insediamenti umani (HABITAT), tenutasi in Vancouver dal 31 maggio all'11 giugno 1976, risale alla Conferenza delle Nazioni Unite sull'ambiente (Stoccolma, giugno 1972). Infatti, l'impostazione e la gestione degli insediamenti umani in vista d'assicurare la qualità dell'ambiente costituiva il primo tema esaminato a Stoccolma. Sin dalla sua istituzione, il PNUE ha incentrato la propria attenzione sugli insediamenti umani e ne ha fatto un campo d'azione prioritario; ha inoltre attivamente partecipato alla preparazione della Conferenza di Vancouver, segnatamente contribuendo al finanziamento dell'«Esposizione» e delle «Presentazioni audiovisive».

La Conferenza, pur se turbata da contese politiche, ha adottato diversi importanti documenti, vale a dire:

- una dichiarazione di massima, intitolata «Dichiarazione di Vancouver sugli insediamenti umani 1976», la quale stabilisce le possibili soluzioni, i principi generali nonché un quadro d'azione ¹⁾;

¹⁾ Un certo numero di Stati, tra cui il nostro, si sono astenuti dal voto sull'insieme della dichiarazione, in quanto il testo fa riferimento alla risoluzione dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite assimilante il sionismo ad una forma di razzismo (cfr. cap. III n. 1 lett. c).

- una risoluzione sui programmi di cooperazione internazionale, sancente specialmente l'istituzione di un organo intergovernativo mondiale per gli insediamenti umani e di una segreteria ridotta. La risoluzione pone inoltre l'accento sulla cooperazione, a livello regionale, in tema di insediamenti, raccomandando la costituzione, entro le commissioni economiche regionali delle Nazioni Unite, di comitati regionali intergovernativi per gli insediamenti umani, composti da tutti i Paesi membri. Le decisioni pratiche concernenti i portati istituzionali della Conferenza sono tuttavia lasciate alla competenza dell'Assemblea generale dell'ONU, che non si è ancora pronunciata definitivamente;
- una risoluzione per la creazione, da parte dell'Assemblea generale dell'ONU, di un centro di formazione audiovisivo sugli insediamenti umani, il quale fruirà dell'abbondante documentazione messa a disposizione della Conferenza di Vancouver dagli Stati partecipanti;
- una serie di 64 raccomandazioni concernenti provvedimenti, di livello nazionale, formanti un ampio insieme, includente i diversi aspetti dell'insediamento (politica, strategia, pianificazione, impostazione e gestione degli insediamenti umani; edifici, infrastruttura, attrezzatura e servizi; suolo; partecipazione popolare).

Il nostro Paese, ancorché non abbia presentato progetti di dimostrazioni audiovisive in Vancouver, ha nondimeno partecipato attivamente alla Conferenza. Quest'ultima ha assunto particolare rilievo fra le grandi riunioni internazionali settoriali organizzate dalle Nazioni Unite; altre manifestazioni di pari importanza sono state la Conferenza sulle acque, in Mar del Plata, e la Conferenza sulla desertificazione, in Nairobi, tenutesi ambedue nel 1977.

d. Aiuto umanitario e aiuto alimentare

La nostra politica d'aiuto umanitario è stata ampiamente influenzata, nel corso degli ultimi anni, dalle serie difficoltà incontrate da numerosi Paesi emergenti, segnatamente dai più depressi, in seguito ai sommovimenti del quadro economico mondiale ed alle loro ripercussioni: inflazione, rarefazione delle materie prime e penuria di derrate alimentari. Una svolta si è avuta dopo il varo, da parte dell'ONU, di un programma d'aiuto urgente ai Paesi più colpiti dalla crisi, avviato dopo un appello che il segretario generale, Waldheim, aveva indirizzato, nel maggio del 1974, a 44 Paesi, tra cui il nostro. L'aiuto che, accogliendo il precitato appello, noi fornimmo toccò i 15 milioni di franchi nel 1974; successivamente, nella nostra azione d'aiuto bilaterale e multilaterale, abbiamo tenuto conto prioritariamente dei bisogni dei Paesi più depressi e segnatamente delle loro popolazioni più minacciate.

i. *Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (HCR)*

In tutti i suoi campi d'attività, l'*Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (HCR)* ha dovuto far fronte, questi ultimi anni, a un crescente afflusso di domande d'aiuto. Il numero dei rifugiati è sensibilmente aumentato in diverse parti del mondo, segnatamente in Asia e in Africa. Nel 1975, circa 2,6 milioni di rifugiati, in maggioranza indigenti, risultavano affidati alle cure dell'*Alto Commissariato*. Oltre ai suoi principali compiti — protezione giuridica internazionale e assistenza — lo HCR, a contare dal 1971 e nel quadro dei suoi buoni uffici, venne incaricato, dal segretario generale dell'ONU, di particolari operazioni d'aiuto, oltrepassanti le sue tradizionali competenze e conferenti pertanto una nuova dimensione alla sua attività: per esempio, a Cipro (1974/1975) l'*Alto Commissariato* coordinò l'aiuto umanitario delle Nazioni Unite in favore di circa 250 000 persone spostate; dopo l'indipendenza della Guinea-Bissau e del Mozambico, organizzò un'operazione di rimpatrio di grande ampiezza ed offerse il proprio aiuto ai rifugiati che riguadagnavano le loro case; esso impostò infine, in Indocina, diversi piani per accogliere e rimpatriare i rifugiati, in quanto più di un terzo delle popolazioni del Laos e del Vietnam era stato trasferito in seguito ai noti avvenimenti bellici.

Tanto le attività ordinarie dell'*Alto Commissariato*, quanto queste attività speciali, che vanno assumendo crescente importanza, sono finanziate mediante contributi spontanei: è rallegrante constatare in proposito che il numero dei Governi contribuenti è passato da 50, nel 1965, a 82 nel 1976; un tale andamento dimostra che la comunità internazionale riconosce e segue con attenzione crescente l'importante lavoro svolto dall'ente. L'attività del medesimo appare del resto indispensabile, non appena si consideri la sua funzionalità, ormai dimostrata dal successo di molte operazioni, nell'affrontare il continuamente risorgente problema dei rifugiati.

Noi assicuriamo pieno appoggio all'*Alto Commissariato* sin dalla sua fondazione, dunque da circa 25 anni. In quanto membro del Comitato esecutivo, includente 31 Stati, il nostro Paese partecipa attivamente all'organizzazione del lavoro. Ai contributi ordinari (1,6 milioni di franchi nel 1976, 1 milione nel 1971) abbiamo aggiunto doni sostanziali onde rispondere alle pressanti istanze volte a sollecitare il finanziamento delle operazioni speciali. Le autorità federali hanno inoltre continuato la loro politica d'accogliimento dei rifugiati, nonché quella volta a prender cura, ogni anno, di un certo numero di rifugiati minorati o disadattati.

ii. *Ufficio di soccorso e di lavoro delle Nazioni Unite per i rifugiati di Palestina nel Vicino Oriente (UNRWA)*

Siccome il problema dei rifugiati di questa regione non ha trovato ancora una soluzione, l'Assemblea generale dell'ONU ha prorogato di tre anni (cioè fino al 30 giugno 1978) il mandato dell'*Ufficio di soccorso e di lavoro delle Nazioni Unite per i rifugiati di Palestina (UNRWA)*. Dei circa 1,6 milioni di rifugiati, registrati a metà del 1975, il 38,3 per cento vive nei territori occupati da Israele, il 38,3 per cento in Giordania orientale, il 12,1 per cento in Libano e l'11,3 per cento in Siria.

L'attività dell'Ufficio consiste nel distribuire razioni alimentari, nel fornire un'assistenza medica specie preventiva e nell'eseguire, con il concorso dell'UNESCO, un programma di scolarizzazione elementare e un piano di formazione tecnica e pedagogica. A contare dal 1953, oltre 23 000 allievi hanno terminato con successo l'una o l'altra di queste formazioni e lavorano oggi-giorno sia nel Paese di residenza sia in altri Stati arabi, segnatamente in quelli del Golfo.

A diverse riprese, la precarietà dei mezzi finanziari ha messo in forse il proseguimento dei programmi. Nel 1975 il lavoro poté invero essere svolto in modo quasi normale, grazie al sensibile aumento dei contributi di alcuni Stati arabi; per contro, nel 1976, rispetto ad un preventivo di 130 milioni di dollari il consuntivo faceva emergere un disavanzo di 55 milioni di dollari, ridotto poi a soli 10 milioni grazie ad importanti contributi suppletivi che fortunatamente evitarono la contrazione del volume dell'aiuto, inizialmente temuta, e stornarono così conseguenze disastrose per gli interessati nonché gravi complicazioni per gli Stati ospitanti. Le difficoltà, già numerose, vennero acuite dalla guerra civile in Libano, che ha travolto i campi ed altri impianti dell'Ufficio; alla fine del 1975, la sede centrale dovette essere provvisoriamente trasferita da Beirut ad Amman, mentre il Commissario generale dovette installarsi a Vienna, assieme ad alcuni servizi centrali.

Da lungo tempo la Svizzera dà all'UNRWA un valido aiuto versando regolarmente i contributi e rispondendo puntualmente agli appelli di fondi, volti a consentire la prosecuzione di un aiuto spiccatamente umanitario. Nel 1976, le prestazioni in moneta o in natura (farina, latte in polvere) assommarono a 6,575 milioni di franchi (4 milioni nel 1971).

iii. *Fondo delle Nazioni Unite per l'infanzia (UNICEF)*

Da alcuni anni, l'aiuto prestato dal *Fondo delle Nazioni Unite per l'infanzia (UNICEF)* va potenziandosi in tutti i campi, da quello della sanità e dell'approvvigionamento in acqua potabile a quello dell'alimentazione, dell'educazione e della formazione. La priorità è stata accordata ai Paesi più

depressi e maggiormente colpiti dal sommovimento del quadro economico mondiale. La «Dichiarazione sull'infanzia in miseria», del maggio 1974, attirò l'attenzione dell'opinione pubblica internazionale sul grave deterioramento di una situazione fattuale già di per sé allarmante. Per rispondere a tale aggravamento, venne varata, a complemento del programma ordinario, tutta una serie di progetti speciali destinati ai Paesi più danneggiati. La progressiva degradazione della situazione delle aree depresse, verso la metà del secondo decennio dello sviluppo, in una con la constatazione della possibilità di coprire i bisogni essenziali dell'infanzia, segnatamente nelle regioni rurali e nei quartieri poveri delle città, ha indotto l'UNICEF ad accelerare l'impianto di un sistema di «servizi di base», reciprocamente completantesi, nei settori della sanità, dell'alimentazione, dell'educazione e dell'assistenza sociale. Il successo di questa strategia, detta «del medico dai piedi nudi», dipende molto dalla collaborazione e dal senso di responsabilità delle comunità locali. Nei prossimi anni l'UNICEF incardinerà la propria attività sulla piena attuazione di questo progetto.

L'UNICEF è un ente dinamico e funzionale. Le sue attività sul campo, sempre puntualmente adeguate ai bisogni, incontrano in generale il successo, come vien confermato dalle inchieste esperite annualmente dalle nostre ambasciate. Nel settore dell'aiuto d'emergenza, l'UNICEF svolge un lavoro eccellente, ancorché la proporzione dei mezzi assegnati a tale tipo d'aiuto continui a diminuire rispetto al volume globale dei mezzi messi in opera; comunque, stante il buon lavoro svolto, noi facciamo sempre più frequentemente ricorso all'UNICEF anche per le nostre campagne d'aiuto d'emergenza.

A contare dalla fondazione dell'UNICEF, la Svizzera figura tra i membri del suo Consiglio d'amministrazione, di cui ha assunto per ben tre volte la presidenza.

Il programma dell'UNICEF, esteso a ben 109 Paesi, si è tradotto, nel 1975, in una somma di 105 milioni di dollari, riuniti tramite contributi spontanei. Le nostre prestazioni sono costantemente venute crescendo nel corso degli ultimi anni: nel 1976, il nostro contributo annuo ha toccato i 5,5 milioni di franchi (4 milioni nel 1971), somma cui va aggiunto un supplemento di circa 2 milioni, in moneta e in natura, volto a consentire l'esecuzione di programmi d'aiuti particolari e di progetti speciali. La collaborazione col Fondo, sinora estremamente positiva, sarà ulteriormente rafforzata.

iv. *Ufficio del coordinatore delle Nazioni Unite per l'aiuto in caso di catastrofe (UNDRO)*

I soccorsi in caso di catastrofe costituiscono un ampliamento importante dell'aiuto umanitario delle Nazioni Unite. Ammaestrati da un'impressio-

nante serie di grandi catastrofi naturali, avvenute sul cadere degli anni sessanta, gli uomini hanno compreso che un aiuto internazionale disperso non poteva risultare efficace; conseguentemente diversi governi sono giunti alla conclusione che occorreva rimediare alla mancanza di contatti e di coordinamenti, creando un ente dell'ONU incaricato di assicurare un impiego funzionale e razionale dei soccorsi forniti dalla comunità internazionale. In questo contesto è risultato pure indispensabile mettere in cantiere un lavoro importante nei settori della previsione delle catastrofi e della prevenzione dei loro effetti.

Giusta la risoluzione della 26^a Assemblea generale, del 1971 ¹⁾, due funzioni sono dunque state assegnate all'*Ufficio del coordinatore delle Nazioni Unite per l'aiuto in caso di catastrofe (UNDRO)*, istituito nell'ambito della segreteria dell'ONU: da un lato, quella di assicurare uno scambio d'informazioni sufficiente a mobilitare, orientare e coordinare l'aiuto alle regioni disastrose; d'altro lato, quella di impostare i provvedimenti preventivi, di organizzare la previsione e di promuovere le misure già prese nelle regioni minacciate.

L'Ufficio ha iniziato la propria attività nel marzo del 1973; esso si è stabilito in Ginevra, stante la situazione centrale della città, la sua prossimità con i numerosi Paesi donatori e il forte concentramento in essa di diverse istituzioni umanitarie. La creazione del nuovo ente non muta nulla nelle molteplici attribuzioni degli enti di soccorso, governativi o non governativi, ma non cagiona doppioni. In caso di catastrofe, primo compito dell'UNDRO è quello di trasmettere, ai Paesi in grado di fornire un aiuto operativo, le necessarie informazioni raccolte sul posto circa l'estensione del disastro e l'entità dei più urgenti bisogni. Questi rapporti di sopralluogo vengono trasmessi anche ad altri eventuali donatori, Stati o istituzioni di soccorso, governative o non governative, i quali, dal canto loro, provvedono a tenere l'Ufficio costantemente informato circa le loro proprie potenzialità. Questa informazione reciproca consente di rispondere con la maggiore efficacia ai tremendi bisogni dei disastri.

L'UNDRO sta attualmente elaborando una strategia internazionale della prevenzione, impostata come programma-quadro per tutte le attività nazionali e internazionali in questo settore.

Per la Svizzera, la funzione dell'UNDRO, in quanto centro d'informazione e coordinamento, riveste massima importanza. Dopo una prima fase d'insediamento e di avviamento, l'ente (72 interventi e consulenze a 16 Paesi) è divenuto una fonte importante e indispensabile d'informazione per i servizi del nostro Dipartimento politico, incaricati delle missioni di soccorso

¹⁾ Risoluzione 2816 (XXVI), del 14 dicembre 1971.

in caso di catastrofi e d'aiuto umanitario; le sue informazioni, complete dei rapporti della Lega delle società di Croce Rossa, consentono di farsi rapidamente un quadro realistico dei danni e dei soccorsi indispensabili. Tenuto conto delle ottime esperienze sinora fatte, segnatamente in occasione delle catastrofi accadute in Turchia e in Guatemala, la cooperazione nostra con l'UNDRO verrà viepiù rafforzata. Tramite suo, noi abbiamo accordato sinora un aiuto di un ammontare totale di circa 280 000 franchi. La Confederazione, riconoscendo l'esperienza e la competenza dell'UNDRO, ha inoltre messo a sua disposizione dei contributi assommati a 50 000 franchi nel 1976 e a 100 000 franchi nel 1977.

v. *Programma alimentare mondiale (PAM)*

Nel corso degli anni, il *Programma alimentare mondiale (PAM)*, creato congiuntamente dall'ONU e dalla FAO, è venuto costantemente estendendo e diversificando la propria opera, iniziata nel 1963. Il campo d'attività dell'ente include non soltanto il promovimento di progetti di sviluppo economico e sociale, con un accento particolare su quello delle popolazioni più misere delle aree depresse, bensì anche il procacciamento di soccorsi in caso di grave carestia.

Per garantire il coordinamento quanto più efficace dell'aiuto alimentare multilaterale, bilaterale e non governativo e per favorire una miglior cooperazione nelle azioni di soccorso, la Conferenza mondiale dell'alimentazione, del 1974, raccomandava di trasformare il Comitato intergovernativo, organo di controllo del PAM, in un Comitato delle politiche e dei programmi d'aiuto alimentare; simultaneamente veniva proposto di portare il numero dei membri da 24 a 30, onde assicurare una miglior rappresentanza geografica. Il nuovo comitato, cui furono affidati compiti suppletivi, ha tenuto la prima sessione a Roma, nella primavera del 1976. La Svizzera, eletta nel 1974 per tre anni nel comitato intergovernativo, ha partecipato a tale sessione del nuovo comitato; a partire dal 1977, il nostro Paese è ridivenuto semplice osservatore.

L'efficacia del PAM e la sua collaborazione con gli altri organi specializzati dell'ONU sono, di recente, aumentate assai. L'attività dell'ente suscita una fiducia crescente, attestata dall'ingenza del contributo totale per il periodo 1975/1976, inizialmente fissato a 440 milioni di dollari, poi di fatto ampiamente superati. A contare dalla sua fondazione e sino alla fine del 1975, il PAM ha condotto in porto oltre 730 progetti per un valore totale di più di 2,2 miliardi di dollari in 98 Paesi, nonché 210 operazioni di soccorso in 82 Paesi per un ammontare di 200 milioni di dollari. Il PAM, rappresentante sicuramente uno dei massimi strumenti per l'attuazione dei soccorsi nel quadro delle Nazioni Unite, merita di certo l'appoggio elvetico,

I contributi ordinari svizzeri alle attività del PAM sono assommati a 4 milioni di franchi nel 1976 (1,6 milioni nel 1971), di cui un terzo in moneta e due terzi in forma di prodotti alimentari indigeni. Inoltre tramite il PAM realizziamo, affidandogli la merce oppure versandogli il controvalore, quelle forniture di cereali cui siamo tenuti in esecuzione della Convenzione internazionale sull'aiuto alimentare.

vi. *Ufficio della FAO per le operazioni speciali di soccorso (OSRO)*

Non appena il disastro del Sahel, dovuto alla grave siccità, apparve in tutta la sua tremenda entità, l'ONU provvide a designare la FAO come coordinatrice dei provvedimenti di soccorso in favore di questa regione. All'uopo fu istituito l'*Ufficio delle operazioni di soccorso nel Sahel (OSRO)*¹⁾. I numerosi interventi del neoistituito ufficio condotti innanzi, tra il 1973 e il 1975, in stretta collaborazione con il PAM, hanno comportato un impegno finanziario di circa 500 milioni di dollari.

Terminata l'azione di soccorso al Sahel, la FAO ritenne di dover conservare uno strumento divenuto ormai molto funzionale, onde averlo a portata di mano in caso di catastrofi analoghe nel mondo intero; conseguentemente, il 10 ottobre 1975, l'Ufficio fu ribattezzato *Ufficio della FAO per le operazioni speciali di soccorso*, la sigla rimanendo OSRO²⁾, e incaricato di lavorare in stretta connessione con l'UNDRO. L'attività dell'OSRO include segnatamente i soccorsi e l'assistenza a breve termine, limitati in genere alla fornitura di prodotti agricoli e a un aiuto tecnico, specie in caso di catastrofi naturali. Se l'emergenza si prolunga, l'aiuto può comportare anche dei progetti di ricostruzione e di sviluppo. Per eseguire tali progetti, finanziati con contributi spontanei, l'OSRO opera in stretto contatto con il PAM e con il programma internazionale d'approvvigionamento in fertilizzanti.

Nel febbraio 1976, ricevevamo un appello pressante del direttore generale della FAO, richiamante l'attenzione sulla situazione alimentare critica annunciata in Niger e in Mauritania dove, in connessione con la siccità, tutti i germogli erano stati distrutti dagli insetti e dai topi. Il nostro Paese mise allora a disposizione dell'OSRO una somma di 645 000 franchi destinati all'acquisto di cereali.

e₂ **Sanità pubblica**

La 29^a Assemblea mondiale della sanità, tenutasi nel maggio del 1976, ha invitato il Direttore generale dell'OMS a consacrare alla cooperazione tecnica almeno il 60 per cento del preventivo ordinario dell'organizzazione,

¹⁾ Office for Sahelian Relief Operations.

²⁾ FAO Office for Special Relief Operations.

per tutti questi anni sino al 1980. L'ente, del resto, diretto con concezioni aperte e lungimiranti, si era già occupato in modo intenso, anche gli anni precedenti, dei problemi dello sviluppo. L'OMS, insieme ad altri istituti, si sforza segnatamente di sviluppare le cure primarie, impostandole giusta un nuovo metodo che fa capo anche ai servizi sanitari governativi ed alla collaborazione popolare. Ottemperando ad una decisione dell'Assemblea mondiale della sanità, l'OMS e l'UNICEF organizzeranno assieme, nel 1978, una conferenza internazionale sulle cure primarie, inclusive anche di quelle per la maternità e l'infanzia nonché dei provvedimenti di protezione della famiglia.

L'OMS sta attualmente impostando un ampio programma di ricerche per lottare contro le malattie infettive parassitarie gravi, che infieriscono soprattutto nelle aree tropicali depresse. L'obiettivo è di mettere a punto, ricorrendo anche al potenziale di ricerca dei Paesi interessati e con ciò stesso incrementandolo, tecnologie efficaci e non costose idonee a frenare e contenere le malattie tropicali. Per la fase d'avvio del programma speciale di lotta contro le malattie tropicali, la Svizzera ha contribuito con una somma di 250 000 franchi versata all'OMS. Nel 1977, il contributo elvetico toccherà i 750 000 franchi. Pure nel settore dell'approvvigionamento in acqua potabile, l'organizzazione è giunta alla conclusione che le questioni da risolvere concernono diverse istituzioni; per questa ragione i rappresentanti dell'OMS, dell'UNICEF, dello PNUD, del PNUE della Banca mondiale, nonché di altri enti, si sono riuniti onde studiare questa tematica situandola nell'ambito insieme dei progetti di sviluppo.

Diverse questioni, interessanti anche il nostro Paese, sono state trattate durante le sessioni annue dell'OMS: l'abuso del tabacco, le malattie cardiovascolari, i programmi di vaccinazione, il controllo e la ricerca delle infermità congenite, la ricerca biomedica, le malattie reumatiche, le malattie veneree, la prevenzione degli infortuni stradali.

L'OMS ha creato inoltre, ed ha poi continuamente perfezionato, un sistema internazionale di vigilanza e di dichiarazione degli effetti secondari nocivi dei medicinali. L'ente ha posto in cantiere anche dei lavori volti alla normalizzazione delle sostanze che servono alle diagnosi.

Per quanto concerne i pesticidi, una risoluzione dell'Assemblea mondiale della sanità, del 1975, ne raccomanda la classificazione giusta il grado di tossicità, il che collima puntualmente con il sistema realizzato nella nostra legge sui tossici.

Ma il successo maggiore ottenuto dall'OMS in questi ultimi anni è lo sradicamento pressoché completo del *vaiolo*; l'OMS pensa che anche gli ultimi

focolai saranno fra poco eliminati. La Svizzera ha contribuito a questo programma speciale regalando regolarmente dei vaccini. Sinora il nostro contributo assomma a circa 1,5 milioni di franchi ¹⁾.

Il programma antimalarico, per contro, non ha avuto così fausto esito. Questa malattia, molto estesa, è arrivata recentemente anche in Europa e addirittura nel nostro Paese (85 casi importati nel 1975). Il suo sradicamento esigerà quindi sforzi accresciuti sul piano internazionale.

La situazione sanitaria nei territori occupati da Israele ha dato luogo, nel quadro dell'OMS, a dibattiti spiccatamente politici. Nel 1973, la 26^a Assemblea mondiale della sanità aveva chiesto che un Comitato peritale speciale esaminasse la situazione sanitaria in Medio Oriente. Il Comitato, composto di tre periti (Indonesia, Romania e Senegal) incontrò inizialmente l'ostilità d'Israele che rifiutò di rilasciare ai periti un visto per i territori occupati; tuttavia, nella primavera del 1976, fu concesso ai periti di recarsi sul posto, ma separatamente. Questi sopralluoghi, assieme a quelli svolti dal Comitato in Egitto, Giordania, Libano e Siria, servirono alla redazione di un rapporto comune. Ma nella 29^a Assemblea mondiale della sanità, le delegazioni, a grande maggioranza, rifiutarono d'esaminare la relazione sui territori occupati e condannarono Israele, come nel 1975, minacciandolo d'applicare l'articolo 7 della costituzione dell'OMS sancente la sospensione dei diritti connessi con la qualità di membro. In tale occasione il mandato del Comitato speciale fu inoltre ampliato.

Nel corso degli ultimi 4 anni, la Svizzera faceva parte della *Commissione internazionale degli stupefacenti*, composta di 30 Stati; nel 1975, tuttavia, ancorché avesse presentato la propria candidatura non fu però rieletta.

La Convenzione sul controllo degli psicotropi (allucinogeni, come lo LSD, stimolanti, sonniferi e tranquillanti), elaborata nel corso di una conferenza delle Nazioni Unite tenutasi a Vienna nel 1971, è stata sinora ratificata da 38 Stati: mancano conseguentemente soltanto due ratificazioni affinché il testo possa entrare in vigore. Soltanto la Francia, tra gli industrializzati, ha ratificato la nuova convenzione. Giusta l'ultima revisione della legge federale sugli stupefacenti, due categorie di sostanze, gli allucinogeni e gli stimolanti, risultano, da noi, controllati conformemente ai disposti della Convenzione.

Nel 1972, una Conferenza convocata dall'ECOSOC ha elaborato e adottato un protocollo modificante la Convenzione unica delle Nazioni Unite sugli stupefacenti del 1961. Il nuovo testo attribuisce segnatamente competenze accresciute all'organo internazionale di controllo degli stupefacenti,

¹⁾ Ammontare che corrisponde a circa 25 milioni di dosi di vaccino.

affinché sia posto meglio in grado di sorvegliare la coltura o la fabbricazione di questi prodotti. Il protocollo, ratificato da 40 Stati, è entrato in vigore nel 1975. I disposti del protocollo, rilevanti per la situazione svizzera, sono già stati presi in considerazione all'atto dell'ultima revisione della legge sugli stupefacenti, cosicché nulla osta ormai a che ratifichiamo il nuovo strumento.

A tutt'oggi 57 Paesi hanno versato un po' più di 20 milioni di dollari al Fondo di lotta contro l'abuso delle droghe. La somma ha consentito di eseguire 80 progetti in tutto il mondo, i più importanti dei quali sono stati attuati in Estremo Oriente. La situazione finanziaria della Confederazione ci ha impedito di partecipare al finanziamento del Fondo.

f. Istituti di formazione e ricerca delle Nazioni Unite

Con decreto federale del 18 dicembre 1969 veniva stanziato un credito-quadro per sostenere diversi istituti di formazione e ricerca delle Nazioni Unite, nel settore economico e sociale, per il periodo 1970/74¹⁾. Un nuovo decreto federale, del 5 dicembre 1974, autorizza a versare a queste istituzioni, anche per il periodo 1975/79, contributi sino a 1,3 milioni di franchi in tutto.

I nostri versamenti sono andati all'Istituto delle Nazioni Unite per la formazione e la ricerca (UNITAR), all'Istituto di ricerca per lo sviluppo sociale (UNRISD) e all'Istituto di ricerca per la difesa sociale (UNSDRI). Tutti e tre gli istituti svolgono un ruolo importante nell'elaborazione di nuove concezioni della cooperazione allo sviluppo e nella formazione dei quadri dell'ONU e dei suoi istituti specializzati. Nel 1972, nel 1974 e nel 1976 abbiamo inoltre partecipato, con contributi spontanei, al Programma d'insegnamento e formazione delle Nazioni Unite per l'Africa australe.

L'UNITAR è un organo autonomo, nel quadro delle Nazioni Unite, istituito dal segretario generale. Il suo mandato consiste essenzialmente a sostenere le Nazioni Unite nel perseguimento delle loro attività più importanti, mediante programmi di formazione e di studio sulle attribuzioni e i compiti dell'Organizzazione. Nell'ottobre 1976, la Direzione dell'Ufficio europeo dell'UNITAR, stabilita in Ginevra, è stata affidata a uno svizzero.

L'UNRISD persegue l'attuazione degli obiettivi sociali nel quadro della politica di sviluppo, studia i procedimenti tecnici per l'integrazione della pianificazione economica con l'aspetto sociale e ricerca strategie dello sviluppo idonee a porre in armonia l'obiettivo della crescita economica con

¹⁾ Cfr. il nostro rapporto, citato, del 1971.

quello di un'equa partecipazione al benessere. All'uopo conduce segnatamente studi comparativi sulle esperienze fatte in un certo numero di Paesi.

L'UNSDRI provvede a mantenere stretti vincoli tra gli istituti nazionali di ricerca in materia di difesa sociale. L'Istituto dispone di una parte notevole del Fondo speciale delle Nazioni Unite per la difesa sociale e finanzia l'attività dell'ONU nel settore della prevenzione dei crimini e del trattamento dei criminali.

Nel 1967, l'Assemblea generale riuniva, in un programma integrato d'educazione e di formazione per l'Africa australe¹⁾, i tre programmi scolastici impostati per la Namibia, per i territori amministrati dal Portogallo e per l'Africa del Sud, inclusa la Rhodesia meridionale. Questo programma unificato, finanziato da contributi spontanei, è ora attuato con l'aiuto del PNUD; ha il compito principale di assegnare borse di studio per scuole e università africane.

g. Questioni demografiche

Richiamandosi alla massima «One world for all» (un mondo per tutti), le Nazioni Unite hanno dichiarato che il problema demografico costituisce una preoccupazione comune; per questo, l'anno 1974 è stato designato come Anno mondiale della popolazione. La ricerca dell'equilibrio tra la rapida crescita demografica mondiale e l'insieme delle condizioni determinanti l'ambiente umano e la qualità della vita, costituisce uno dei problemi più assillanti per le generazioni della seconda metà del XX secolo, coinvolte tutte dalle sue ripercussioni politiche, economiche e sociali.

L'Anno mondiale della popolazione, il cui scopo principale era di informare l'opinione pubblica internazionale e di sensibilizzarla sul tema demografico, è stato marcato da un avvenimento importante, vale a dire dalla Conferenza di Bucarest, dal 19 al 30 agosto 1974, cui parteciparono 140 Stati tra i quali il nostro. Dopo approfondite discussioni che valsero a mettere in luce spiccate divergenze d'opinione sull'apprezzamento politico del problema demografico, la Conferenza ha adottato un piano d'azione mondiale che dovrebbe consentire di coordinare gli sforzi per conseguire uno sviluppo equilibrato. La Conferenza non ha segnato il termine delle iniziative, bensì piuttosto l'avvio di imprese comuni volte a migliorare la qualità della vita nel rispetto puntuale delle libertà individuali.

L'avvenire dirà in qual misura la Conferenza è riuscita a cagionare un riesame delle posizioni e a favorire comportamenti appropriati, di fronte a questo problema cruciale e complesso, tipico del nostro tempo.

¹⁾ Risoluzione 2349 (XXII) del 19 dicembre 1967.

Su piano multilaterale, la Svizzera partecipa a progetti di pianificazione delle nascite, mediante contributi regolari spontanei versati al Fondo delle Nazioni Unite per le attività in materia di popolazione (UNFPA). Il Fondo, col pieno accordo e col concorso dei Paesi beneficiari, realizza esso stesso dei progetti nei settori del rilevamento e della pianificazione familiare, oppure affida l'esecuzione dei progetti ad istituti specializzati.

h. Anno internazionale della donna

Dichiarando il 1975 Anno internazionale della donna, le Nazioni Unite hanno aperto una nuova fase nella loro opera di sensibilizzazione dell'opinione pubblica internazionale ai problemi attuali e alla loro interdipendenza. Infatti le due conferenze mondiali del 1974 avevano dimostrato che non era possibile avviare a soluzione problemi così importanti, quali quelli dell'esplosione demografica e della crisi alimentare, fintanto che la cosiddetta «metà silenziosa» dell'umanità non era, essa stessa, direttamente motivata e mobilitata. L'Anno internazionale della donna, che doveva avviare un processo volto ad attuare ampiamente la parità tra donna e uomo, si radicava conseguentemente, nella preoccupazione d'assicurare il benessere e il progresso per l'insieme dell'umanità.

Manifestazione culminante dell'Anno della donna è stata la Conferenza mondiale, convocata dall'ONU a Mexico City dal 19 giugno al 2 luglio 1975. La Svizzera ha partecipato ai lavori assieme ad altri 132 Stati. Conformemente al tema, «uguaglianza, sviluppo e pace», la Conferenza doveva elaborare un programma internazionale d'azione concernente i provvedimenti a breve e a lungo termine per conseguire l'uguaglianza di trattamento, giuridica e fattuale, tra l'uomo e la donna, l'integrazione di questa in tutti gli sforzi condotti innanzi per lo sviluppo e la sua partecipazione, quanto possibile ampia, all'intensificazione delle attività volte a promuovere la pace nel mondo.

La Conferenza è stata fortemente connotata dalla politica ma ha nondimeno permesso, su numerosi punti, di svolgere un lavoro valido e realistico che ha suscitato numerose proposte per migliorare la condizione femminile. Infine, il fatto che un'assemblea raggruppante quasi tutti gli Stati del mondo chiedesse istantemente che fossero abolite tutte le forme di discriminazione fondate sul sesso risultava, già di per sé, molto significativo. L'approvazione, quasi sempre unanime, delle risoluzioni su determinate questioni femminili, come anche l'adozione di un piano mondiale d'azione che, per la prima volta, impartisce agli Stati direttive generali per migliorare, nei prossimi anni, la situazione delle donne e garantire loro la parità, costituiscono a mente nostra un risultato notevole.

I provvedimenti che le diverse Nazioni prenderanno durante il decennio della donna (1976-1985) per attuare le raccomandazioni della Conferenza mostreranno se questa, con il suo esame della posizione e della funzione della donna nella società, avrà avuto successo o no.

In connessione con l'Anno internazionale della donna, abbiamo deciso, il 28 gennaio 1976, di costituire una Commissione federale per le questioni femminili. Questa commissione extraparlamentare permanente funge da organo consultivo del nostro collegio e dei dipartimenti; dal punto di vista amministrativo dipende dal Dipartimento federale dell'interno. I suoi compiti sono i seguenti:

- dare dei pareri sui progetti d'atti legislativi federali connessi con la situazione della donna;
- eseguire lavori specifici su mandato nostro o dei Dipartimenti federali;
- sottoporre a noi o ai Dipartimenti raccomandazioni e proposte per la messa in opera di misure interessanti la situazione della donna in Svizzera;
- seguire l'evoluzione della situazione della donna nel nostro Paese e l'applicazione dei provvedimenti presi; fare periodicamente rapporto in merito al Dipartimento federale dell'interno.

5. Altre questioni trattate dagli istituti specializzati

a. Questioni culturali e scientifiche

i. Organizzazione delle Nazioni Unite per l'educazione, la scienza e la cultura (UNESCO)

L'UNESCO è un istituto indispensabile per lo studio, su scala mondiale, delle tematiche pedagogiche, scientifiche e culturali; essa costituisce un punto d'incontro e di confronto delle molteplici correnti del pensiero socio-culturale, affermatesi nelle diverse regioni del mondo. L'ente si sforza parimente di regolare, a livello internazionale, numerosi problemi culturali e scientifici, la cui soluzione non appare a priori impostabile in un quadro puramente nazionale o regionale. Operando pionieristicamente in molti settori, l'UNESCO presenta i risultati delle proprie ricerche agli Stati membri. La sua opera approfitta segnatamente ai Paesi in sviluppo, per i quali l'UNESCO è a un tempo luogo di incontro d'importanza vitale e ricca fonte di idee e tendenze. La sua amministrazione centrale e i suoi numerosi uffici regionali spalleggiano gli Emergenti nell'elaborazione e nell'esecuzione di numerosi progetti. L'UNESCO cura del pari l'attuazione di programmi finanziati dallo PNUD, dalla Banca mondiale e da altri organismi.

Il ruolo capitale dell'UNESCO, in quanto suscitatrice di idee, è apparso evidente in occasione delle sue grandi conferenze, nel corso delle quali essa ha saputo indicare e tracciare vie nuove in diversi settori problematici. Tra le manifestazioni che hanno assunto grande rilevanza anche per il nostro Paese possiamo citare la Conferenza intergovernativa sulle politiche culturali europee (Helsinki) e la Terza Conferenza mondiale sull'educazione degli adulti (Tokio), ambedue del 1972, la Conferenza sull'insegnamento superiore in Europa (Bucarest), del 1973, nonché le Conferenze dell'Ufficio internazionale dell'educazione (BIE), connesso all'UNESCO e stabilito in Ginevra, che hanno luogo ogni biennio e sono dedicate alle questioni di politica pedagogica.

L'attività normativa dell'ente, importante sin dall'inizio, è venuta crescendo nel corso degli ultimi anni: quattro convenzioni e una lunga serie di raccomandazioni sono state elaborate e adottate durante il periodo cui il presente testo si riferisce. Tra le convenzioni, citiamo quelle sulla protezione del patrimonio mondiale, culturale e naturale, e sulla conservazione delle zone umide, del 1971 rispettivamente 1972, ambedue ratificate ormai dalla Svizzera, nonché la convenzione concernente la distribuzione delle frequenze per i programmi trasmessi per satellite, del 1974. Le più importanti raccomandazioni son quelle concernenti l'educazione alla pace, l'insegnamento tecnico e professionale (1974), la protezione di insiemi edilizi storici, lo scambio internazionale di beni culturali, il promovimento dell'educazione degli adulti, la protezione dei traduttori, le statistiche radiotelevisive (1976).

I programmi scientifici dell'UNESCO rivestono particolare interesse per la Svizzera. Menzioniamo innanzitutto il programma interdisciplinare «l'uomo e la biosfera» (MAB), volto a promuovere gli sforzi attuati nel mondo intero per salvaguardare l'ambiente naturale. Il Comitato elvetico del MAB, la cui creazione è stata suggerita dall'UNESCO stessa, studia in modo approfondito uno dei progetti dell'ente, vale a dire l'influenza delle attività umane sugli ecosistemi montani. Il programma idrologico internazionale è succeduto, nel 1975, al decennio idrologico internazionale. La collaborazione elvetica a questo programma, come ad altri programmi dell'UNESCO nei settori della correlazione idrologica e dell'oceanografia, è garantita da comitati speciali della Società elvetica di scienze naturali.

A contare dal salvataggio d'Abou-Simbel (Egitto) e di Angkor (Cambogia), le azioni dell'UNESCO in favore di insigni complessi monumentali minacciati hanno incontrato ottima accoglienza presso la comunità internazionale. Anche la Svizzera ha versato sostanziali contributi per due progetti avviati nel corso del periodo qui esaminato, vale a dire la protezione dei tempi di Philae (Egitto) e il restauro del tempio di Borobudur (Indonesia).

A cagione del vastissimo ambito d'attività, includente tutto un insieme di valori, di priorità e di metodi non fissi bensì in costante evoluzione, l'UNESCO corre fatalmente il rischio di disperdere la propria azione in una moltitudine di attività eterogenee. Ne viene che prima cura dell'ente è ormai quella di limitare i propri progetti, per concentrare razionalmente l'azione sull'essenziale: in quest'ordine d'idee, dopo lunghi lavori preliminari, l'UNESCO è riuscita a presentare, per gli anni dal 1977 al 1982, un programma a medio termine nel quale i grandi problemi mondiali, ricadenti nella sua competenza, figurano incardinati in dieci obiettivi principali, cui fanno capo tutti i progetti specifici.

La Commissione nazionale svizzera per l'UNESCO, ricca ormai di un'esperienza di ben 28 anni, funge da organo di informazione e di coordinamento tra la Confederazione e l'UNESCO. Il suo bollettino «UNESCO Presse», destinato ai mezzi di comunicazione di massa, e la sua rivista illustrata «Corriere dell'UNESCO» mirano a far conoscere l'attività dell'ente al pubblico svizzero. La Commissione indice seminari e conferenze per illustrare le idee attuali, di portata internazionale, che vengono così presentate ad ampie cerchie elvetiche. Occorre poi menzionare in modo speciale le «scuole associate», particolarmente dedite a tematiche internazionali come la cooperazione e lo sviluppo. Queste scuole hanno partecipato diverse volte al «Foro dei giovani» che è un'assemblea generale delle Nazioni Unite, simulata dalle classi di tutte le scuole svizzere e organizzata dalla Scuola internazionale di Ginevra.

Nel nostro Paese, queste numerose attività dell'ente, nonché il suo contributo alla soluzione dei grandi problemi mondiali, hanno tuttavia suscitato minor attenzione che non le decisioni, dichiarazioni e raccomandazioni della Conferenza generale o delle conferenze peritali, il cui contenuto riveste carattere nettamente politico. Numerose cerchie ritengono per ciò che l'UNESCO si sia allontanata dalla sua via naturale. La decisione di non accettare Israele nel gruppo regionale europeo, presa dalla Conferenza generale nel 1974, nonché l'approvazione, nel 1975, da parte di un gruppo peritale, d'un progetto di dichiarazione d'ispirazione nettamente dirigista per i mass-media hanno cagionato critiche violente. Ancorché risulti incontestabile che talune decisioni si reggono su considerazioni politiche parziali e sono infauste, occorre pur riconoscere che troppo affrettatamente e drasticamente si è accusata l'UNESCO di essersi politicizzata: un ente intergovernativo obbligato a trattare questioni profondamente incidenti nella vita associata assume per forza di cose una connotazione politica; analogamente le discussioni sui metodi e gli obiettivi dell'educazione e delle scienze umane, sul significato e gli scopi della cultura e della comunicazione entrano per forza nel campo delle opposizioni filosofiche e politiche moderne. Temi quali la promozione della pace, l'annullamento delle discriminazioni in materia d'educazione, il problema dell'accesso alla cultura di tutti i ceti

sociali, i compiti dei mezzi di comunicazione di massa, tutti manifestazioni di competenza dell'UNESCO, rivestono ovviamente un carattere tale da accendere vive controversie. Considerando l'operato dell'UNESCO, più ancora che non l'operato di altre istituzioni specializzate, si vede chiaramente che la pretesa distinzione tra ONU tecnica e ONU politica non può essere mantenuta. D'altronde numerosi problemi di politica mondiale, quali quelli del nuovo ordine economico internazionale, del conflitto del Medio Oriente oppure dei diritti dell'uomo, sono da lungo tempo ormai all'ordine del giorno dell'UNESCO, che deve esaminarli dai profili dell'educazione, della scienza, della filosofia o della sociologia.

Occorre inoltre rilevare che la 19^a Conferenza generale, del 1976 in Nairobi, è riuscita ad evitare ulteriori scontri ed anzi ha saputo portare avanti uno spirito di moderazione e di conciliazione, segnatamente tra gli Stati africani. La tendenza a superare le opposizioni non già tramite il drastico confronto bensì tramite pazienti e lunghi negoziati è riuscita a prevalere; in uno spirito analogo si sta provvedendo ad elaborare un nuovo progetto di dichiarazione sui mezzi di comunicazione di massa per la prossima conferenza generale. L'UNESCO infine ha corretto la propria decisione del 1974 approvando l'ammissione di Israele nel gruppo regionale europeo.

L'*Università delle Nazioni Unite* è stata istituita nel novembre del 1972 per decisione dell'Assemblea generale dell'ONU; l'attività del suo centro amministrativo iniziava due anni dopo a Tokio. L'Università non organizza corsi propriamente detti ma si dedica a ricerche, in istituti decentrati, segnatamente sulle tematiche dell'alimentazione mondiale, dell'approvvigionamento in materie prime e del diritto internazionale.

ii. *Unione internazionale delle telecomunicazioni (UIT)*

La conferenza più importante dell'UIT, vale a dire la Conferenza dei plenipotenziari, si è riunita a Malaga-Torremolinos (Spagna) nel 1973. Essa ha riveduto la convenzione di Montreux (1965) e designato i membri del Consiglio d'amministrazione incaricati della gestione dell'UIT fino alla prossima conferenza dei plenipotenziari. La Svizzera è stata rieletta come membro del Consiglio d'amministrazione ed assume la presidenza della commissione finanziaria.

Nel 1971, l'UIT ha organizzato in Ginevra la prima esposizione mondiale delle telecomunicazioni. La manifestazione ha avuto successo ed ha incitato la Conferenza dei plenipotenziari a consigliare all'UIT di perseverare in questa via. Conseguentemente una seconda esposizione, TELECOM, venne aperta in Ginevra, nel 1975, e in parallelo con essa fu tenuto, nel Palazzo delle Nazioni, un simposio tecnico cui parteciparono scienziati e ri-

cercatori del mondo intero presentando esposti sui più recenti ritrovati nel settore della tecnica telecomunicazionale. La prossima esposizione TELI-COM aprirà le porte nel 1979.

iii. *Organizzazione meteorologica mondiale (OMM)*

Il Congresso meteorologico mondiale, organo principale dell'OMM, si riunisce ogni quadriennio in Ginevra per formulare il programma d'attività e definire il preventivo fino alla sessione prossima.

A contare dal sesto congresso, nell'aprile del 1971, l'OMM ha concentrato la propria attività sull'istituzione e la messa in opera della *Veille météorologique mondiale*, sistema d'osservazione, di misura e di informazione esteso al mondo intero. Ricerche sull'andamento dei cicloni tropicali nonché, nel quadro del programma mondiale di ricerche sull'atmosfera (GARP), la sperimentazione Africa-Atlantico (GATE)¹⁾, vennero svolte durante lo stesso periodo.

L'OMM partecipa, dal 1974, al Programma internazionale delle Nazioni Unite per la protezione ecologica. Siccome poi all'OMM è stato assegnato anche il settore dell'idrologia operativa, alle sue sedute hanno cominciato a partecipare sempre di più gli uffici dell'economia idraulica, i quali hanno avuto così campo di occuparsi dei contributi della meteorologia alla lotta contro la fame e dei problemi posti dall'approvvigionamento energetico.

Ben 22 Stati europei membri dell'OMM, tra cui il nostro, hanno firmato, nel novembre del 1974, l'accordo di finanziamento collettivo delle stazioni oceanografiche dell'Atlantico del nord. La Svizzera ha ratificato il testo il 10 marzo 1976.

Il settimo Congresso è stato tenuto a Ginevra, dal 28 aprile al 23 giugno 1975, ed ha impostato il programma per l'esercizio finanziario 1976-1979. Tale programma prevede la continuazione della *Veille météorologique mondiale* del GARP, la cui principale esperienza si situerà nel 1978/79. Come conseguenza delle conferenze di Stoccolma e di Roma, l'OMM dovrà, in avvenire, trattare anche le questioni concernenti l'inquinamento dell'ambiente naturale e l'alimentazione. Ne discende la necessità d'una puntuale collaborazione con la FAO, grazie alla quale verranno studiati, nel quadro della meteorologia agricola, taluni specifici problemi della produzione alimentare.

L'OMM partecipa parimente ad altre ricerche sui cicloni tropicali e i monsoni (esperienza MONEX), sui mutamenti climatici provocati artificial-

¹⁾ GARP Atlantic Tropical Experiment del 1974.

mente, sulla prospezione delle riserve idriche, nonché al programma «l'uomo e la biosfera» (MAB) attuato sotto l'egida dell'UNESCO. Inoltre l'OMM metterà in opera programmi d'assistenza spontanea (PAV) ed altri programmi ancora con il concorso dello PNUD.

La Svizzera, oltre al contributo ordinario annuo, versa regolarmente delle somme al Fondo speciale dei programmi d'assistenza spontanea e al Centro d'irraggiamento mondiale, in Davos.

Il 1° novembre 1975, il Direttore dell'Istituto svizzero di meteorologia ha assunto le funzioni di supplente del segretario generale dell'OMM.

b. Questioni agricole

L'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'alimentazione e l'agricoltura (FAO) ha tenuto le proprie conferenze ordinarie regolari ogni biennio. Dando seguito a numerose iniziative e raccomandazioni, accolte dalla 17^a Conferenza della FAO del 1973, è stata convocata a Roma, nel 1974, la Conferenza mondiale dell'alimentazione, organizzata dalle Nazioni Unite.

i. Conferenza mondiale dell'alimentazione

La Conferenza ha costituito l'avvenimento principale per il settore capitale della cooperazione internazionale, quello dell'alimentazione. Per la prima volta, numerosi Paesi emergenti hanno riconosciuto d'essere primariamente e direttamente responsabili del loro approvvigionamento alimentare ed hanno dichiarato che i loro governi avrebbero dato la priorità al potenziamento agricolo. La Conferenza ha approvato una risoluzione, già presentata alla 17^a Conferenza della FAO dal Direttore generale, concernente la convenzione sulla sicurezza alimentare mondiale. Il nuovo testo prevede essenzialmente la messa a punto di una rete coordinata di riserve nazionali di sicurezza e di un sistema internazionale d'informazione e allarme per l'agricoltura e l'alimentazione. La conferenza ha stabilito l'obiettivo minimo dell'aiuto alimentare annuo a 10 milioni di tonnellate di cereali, ma ha rifiutato la proposta degli Emergenti volta ad assicurare la costituzione di riserve internazionali di cereali ed altre derrate per i casi d'urgenza.

La conferenza ha inoltre preso una serie di decisioni sul piano istituzionale: ha approvato la creazione di un Fondo internazionale di sviluppo agricolo (FIDA), nonché di un Consiglio mondiale dell'alimentazione (CMA) incaricato di sorvegliare e coordinare l'attività delle Nazioni Unite in materia alimentare. Infine la Conferenza ha deciso di rafforzare il Comitato intergovernativo (PAM/FAO) ed ha proposto l'istituzione di un comitato per la

sicurezza alimentare mondiale, nell'ambito della FAO, e di un gruppo consultivo sulla produzione alimentare e gli investimenti (GCPAI), ambedue connessi contemporaneamente con la FAO, con il PNUD e con la Banca mondiale.

ii. Conferenze ordinarie della FAO

Nel 1971, ai cinque compiti prioritari della FAO, già definiti nel 1969¹⁾, è stato aggiunto, ad opera della 16^a Conferenza, il compito della pianificazione e dello sviluppo agricolo. Contemporaneamente il Direttore ha invitato a concentrare meglio i mezzi finanziari su questi settori. All'uopo il capo del Dipartimento dell'economia pubblica ha sottolineato la necessità e l'urgenza d'organizzare i mercati agricoli, onde conseguire la stabilizzazione dei prezzi agricoli di base e migliorare i termini di scambio.

La 17^a Conferenza, del 1973, si svolgeva allorché la siccità infieriva nel Sahel. L'ONU aveva incaricato la FAO di assicurare il coordinamento di tutti i provvedimenti d'aiuto destinati a questa regione²⁾.

La 18^a Conferenza, tenutasi nel 1975, ha cercato soprattutto d'accertare in quale misura le decisioni della Conferenza mondiale dell'alimentazione fossero state seguite da effetti concreti. La costituzione del FIDA era in corso; il CMA era stato nominato e la Convenzione sulla sicurezza alimentare mondiale risultava firmata da 60 Stati, tra cui il nostro, onde copriva ormai il 95 per cento delle esportazioni e il 50 per cento delle importazioni di cereali. A tutt'oggi Cina ed Unione Sovietica non hanno manifestato l'intenzione di firmare questa convenzione. L'aiuto alimentare è assommato a circa 9,6 milioni di tonnellate di cereali ed ha toccato quindi pressoché l'ammontare prefissato di 10 milioni di tonnellate.

Nel corso di quella stessa sessione, il progetto di programma per il 1976 e il 1977 venne esaminato a fondo, analizzato e criticato. Il preventivo, di 167 milioni di dollari, fu accresciuto del 25 per cento in termini reali; venne nondimeno accettato, ma il direttore dovrà ancora modificarlo secondo le deliberazioni della Conferenza e presentare poi nuove proposte al Consiglio.

La Svizzera sedette nel Consiglio della FAO dal 1971 al 1974.

¹⁾ Le cinque priorità erano inizialmente: la cultura intensiva di specie ad alto rendimento, il miglioramento e l'approvvigionamento proteico, l'eliminazione delle perdite di derrate, la formazione della manodopera agricola e il contributo dell'agricoltura agli introiti in divise (vedasi il nostro rapporto del 1971).

²⁾ Circa l'Ufficio della FAO per le operazioni speciali di soccorso (OSRO) vedi qui innanzi le nostre considerazioni, cap. III, lett. d (vi).

c. **Questioni dei trasporti e delle comunicazioni**

i. *Organizzazione dell'aviazione civile internazionale (OACI)*

Se, nel corso del periodo trattato nel precedente rapporto, i lavori dell'Organizzazione si erano incentrati segnatamente sulla lotta contro la pirateria aerea, questi ultimi anni l'interesse si è spostato invece sui provvedimenti di lotta contro i rumori e sullo sviluppo delle normative concernenti la responsabilità civile. Ambedue questi settori abbisognavano infatti d'una regolamentazione internazionale.

L'Organizzazione, grazie alla nostra collaborazione ed ispirandosi parzialmente alla normativa svizzera, ha elaborato dei principi e delle raccomandazioni sul rumore di talune categorie d'aeromobili: le nuove norme completano quelle concernenti la navigabilità. I lavori vengono attualmente continuati nella prospettiva di poter definire norme ancora più severe.

I principi concernenti la responsabilità delle compagnie rispetto ai passeggeri e agli speditori di merci sono recepiti nella Convenzione di Varsavia del 1929; tuttavia, nel corso degli anni, diversi protocolli son venuti a completare questo strumento. La Commissione giuridica dell'OACI è ora occupata ad adeguare le norme vigenti: scopo di questa revisione è di mettere in punto un sistema di responsabilità quanto possibile uniforme e accettabile dal maggior numero di Stati. Non si può sin d'ora formulare una data per la conclusione di questi lavori e nemmeno dire se essi avranno un esito positivo.

Nella sua ultima assemblea generale, tenutasi in Montréal nell'autunno del 1974, l'OACI ha segnatamente deciso di sostenere il programma d'azione per la protezione ambientale. L'ente è giunto alla conclusione che occorre promuovere ulteriormente la collaborazione internazionale in materia di prevenzione degli infortuni aerei e di inchieste in caso di infortuni. L'OACI ha continuato il proprio lavoro sul piano giuridico, specie la revisione e la preparazione delle convenzioni, ed ha definito tutta una serie di norme tecniche. Nel settore economico l'ente ha studiato principalmente le questioni concernenti il traffico di linea e il traffico fuori linea.

ii. *Organizzazione intergovernativa consultiva della navigazione marittima (OMCI)*

L'OMCI è rimasta un'organizzazione internazionale dedita essenzialmente alla problematica tecnica della navigazione marittima, dacché le questioni economiche concernenti il mare sono state trasferite alla CNUCED. Il Codice di condotta delle conferenze marinare (inteso a conseguire un'equa ripartizione dei carichi trasportabili), adottato nel 1974 dalla CNUCED, con-

tribuisce in notevole misura ad impostare un nuovo ordine economico internazionale. La Convenzione dell'OMCI, del 1948, comporta parimente una finalità economica, dacché tende ad abolire le discriminazioni e restrizioni inutili. Comunque, sin dall'inizio della propria attività nel 1945, l'Organizzazione ha tenuto a concentrarsi sulle questioni concernenti la sicurezza e l'efficacia della marina mercantile. Tra i 95 Stati membri figurano praticamente tutti i Paesi interessati alla navigazione marittima.

D'altro canto l'OMCI è venuta via via assumendo, in modo sempre più intenso, dei compiti operativi in tema di cooperazione tecnica e di lotta contro l'inquinamento dei mari. Le sue attività nel settore della cooperazione tecnica, curate da un Comitato speciale istituito nel 1972, hanno avuto successo, ma, anche in avvenire, l'OMCI si occuperà unicamente dell'esecuzione tecnica di progetti finanziati da altri programmi delle Nazioni Unite. Quanto alla nuova tematica, vale a dire quella della protezione dell'ambiente marino, un Comitato apposito sta, sin dal 1973, preparando l'ente a svolgere un'attività proficua e funzionale in materia, in quanto il tema diverrà senz'altro importantissimo e verrà al centro delle nuove funzioni dell'OMCI.

La Svizzera partecipa regolarmente ai lavori principali dell'OMCI: ha segnatamente ratificato, nel 1975, la Convenzione sulla regolamentazione internazionale per la prevenzione degli abbordi in mare e il Protocollo emendante la Convenzione internazionale di Bruxelles, del 1924, per l'unificazione di talune norme in materia di polizia di carico. Sotto presidenza elvetica, la Conferenza diplomatica adottava, nel 1974, la Convenzione sul trasporto per mare dei passeggeri e dei loro bagagli, sancente una responsabilità minima obbligatoria dell'armatore in caso d'infortunio.

iii. Unione postale universale (UPU)

Giusta una decisione del Congresso, organo supremo dell'Unione, presa a Tokio nel 1969, il nostro Paese venne incaricato di organizzare il Congresso del centenario dell'Unione postale universale, nel 1974. La manifestazione, la 17^a di questo genere tenuta dall'Unione, si è poi svolta a Losanna dal 22 maggio al 4 luglio 1974: dei 151 membri, 141 si fecero rappresentare; 10 nuovi membri erano stati ammessi a contare dal precedente Congresso. In quanto Nazione ospitante, la Svizzera è stata invitata ad assumere la presidenza del Congresso.

Come già in occasione dei due precedenti congressi, i primi giorni furono consacrati all'esame dei problemi politici, ma le discussioni si svolsero questa volta in un clima di buona volontà e di mutua comprensione; il mutamento di regime frattanto sopravvenuto in Portogallo svolse, da questo profilo, una funzione benefica. D'altro canto il Congresso ha pronunciato di

nuovo l'espulsione dell'Africa del Sud dal 170 Congresso nonché dagli altri Congressi dell'UPU; tuttavia questo Paese rimane membro dell'Unione e continua a pagare le proprie quote.

Seguendo un consiglio del nostro collegio, che funge da autorità di vigilanza sull'Ufficio internazionale, il Congresso ha adottato il principio di trasferire la competenza d'approvare il preventivo dell'UPU al Consiglio esecutivo. Esso ha tenuto anche ad esprimerci ufficialmente la sua riconoscenza per l'aiuto generosamente prestato all'Unione col versamento regolare dei necessari anticipi e con la revisione e il controllo dei conti dell'Ufficio internazionale.

Fino ad ora il Direttore generale dell'Ufficio internazionale era eletto dal Consiglio esecutivo, su nostra proposta; il Direttore generale provvedeva poi a scegliere un vicedirettore, la cui nomina doveva essere approvata dal Consiglio esecutivo. Il Congresso ha deciso però di assumere d'ora innanzi direttamente la competenza di nominare i due massimi funzionari dell'Ufficio internazionale.

Il numero dei membri del Consiglio esecutivo, organo permanente incaricato d'assicurare la continuità dei lavori dell'UPU nei periodi intercongressuali, è stato aumentato da 31 a 40. Un seggio verrà d'ora innanzi riservato alla Nazione ospitante il Congresso, la quale assumerà per di più la presidenza del Consiglio esecutivo. Conseguentemente tale funzione di presidenza tocca ora alla Svizzera, che terrà il presidentato fino al prossimo Congresso del 1979.

La Svizzera è parimente membro del Consiglio consultivo di studi postali (CCEP), organo permanente incaricato delle ricerche e dei pareri su questioni tecniche, economiche, gestionali e cooperative. Il numero dei membri di questo organo è stato aumentato da 30 a 35.

d. Questioni della proprietà intellettuale

L'Organizzazione mondiale della proprietà intellettuale (OMPI), divenuta nel 1974 il 14° istituto specializzato dell'ONU, trae origine dalla Convenzione di Parigi per la protezione della proprietà industriale, adottata nel 1883, e dalla Convenzione di Berna per la protezione delle opere letterarie e artistiche, conclusa nel 1886. Sulla base delle due convenzioni si formarono le relative Unioni internazionali, le cui segreterie si fusero in un unico ente nel 1893, denominato «Uffici internazionali riuniti per la protezione della proprietà intellettuale» (BIRPI). Gli Uffici riuniti vennero posti sotto la sorveglianza amministrativa e finanziaria del nostro collegio.

L'emergere, dopo la fine della seconda guerra mondiale, di nuovi tipi d'organizzazioni intergovernative, l'aspirazione dei Paesi membri delle differenti Unioni a svolgere un ruolo viepiù attivo e la preoccupazione dei BIRPI di rassodare la loro posizione di fronte alle nuove istituzioni, incitarono le Unioni della proprietà intellettuale ad ammodernare le loro strutture; questa riforma strutturale trovò il suo coronamento nell'adozione, durante la conferenza diplomatica di Stoccolma del 1967, della Convenzione istitutiva dell'Organizzazione mondiale della proprietà intellettuale (OMPI). La segreteria dell'OMPI e delle Unioni, che restano tuttavia dotate di organismi autonomi, viene assunta dall'Ufficio internazionale della proprietà intellettuale, sul quale svolgono attività di vigilanza gli organi mantello dell'OMPI e delle Unioni. In quanto Paese di sede della nuova organizzazione, la Svizzera è d'ufficio membro dei Comitati esecutivi delle Unioni e del Comitato di coordinamento dell'OMPI. La Convenzione dell'OMPI, da noi ratificata il 26 gennaio 1970, è entrata in vigore il 26 aprile dello stesso anno. L'OMPI è divenuta un'istituzione specializzata delle Nazioni Unite il 17 dicembre 1974.

Il settore della proprietà intellettuale, segnatamente quello dei brevetti, la cui protezione si ancora nella posizione di monopolio dei titolari, non sfugge ormai più al vasto confronto che connota le relazioni tra Paesi industrializzati e Paesi in sviluppo. Stante la funzione svolta dal sistema dei brevetti nel trasferimento delle tecniche, le attività dell'OMPI e quelle di enti come la CNUCED, l'ONUDI e il PNUD vengono ad imbricarsi in misura crescente. L'Ufficio internazionale si sforza, con sue iniziative, di conservare l'insieme delle proprie competenze in materia di proprietà industriale. La legislazione internazionale sui brevetti, che si pone come strumento importante del decollo economico degli Emergenti, trovasi oggi giorno alla vigilia di trasformazioni che verranno attuate nel quadro della revisione, già in cantiere, della Convenzione di Parigi. Secondo le vedute dei Paesi in sviluppo membri dell'OMPI, la revisione dovrebbe contribuire all'impostazione dell'auspicato nuovo ordine economico internazionale.

I lavori dell'OMPI dimostrano che una protezione adeguata della proprietà industriale costituisce una necessaria premessa dell'industrializzazione dei Paesi emergenti. L'OMPI organizza seminari in tutte le regioni del globo; forma i quadri per i differenti Paesi in collaborazione con le amministrazioni nazionali e quindi anche con l'Ufficio federale della proprietà intellettuale; elabora leggi-tipo, adeguate ai bisogni delle singole regioni; dà opera a promuovere una divulgazione rapida e universale delle informazioni scientifiche e tecniche e, da questo profilo, si serve precipuamente del trattato di cooperazione in materia di brevetti adottato sotto la sua egida nel 1970.

Nel settore della protezione dei diritti d'autore e dei diritti simili, si è stabilita una stretta collaborazione tra l'OMPI e l'UNESCO, segnatamente a

contare dal 1971 allorché si provvede a rivedere la Convenzione di Berna, gestita dall'OMPI, e la Convenzione universale sul diritto d'autore, che ricade nella competenza dell'UNESCO. Tra le materie attualmente trattate in comune citiamo i delicati problemi suscitati dai moderni apparecchi per fotocopiare, dallo sviluppo rapido dei mezzi audiovisivi, dall'impiego degli ordinatori per diffondere opere protette, dalla televisione via cavo e via satellite. In tutti questi settori l'OMPI dà prova di grande dinamismo.

Il nostro Paese, membro di quasi tutte le convenzioni e accordi particolari connessi con l'OMPI, è rappresentato in quasi tutti gli organi istituiti dai predetti testi e partecipa pure ai lavori della maggior parte dei comitati peritali creati dall'OMPI per la revisione e la preparazione di accordi internazionali.

c. Questioni dell'energia nucleare e della non-proliferazione delle armi nucleari

Il 1° giugno 1973, in seguito all'entrata in vigore del nuovo articolo VI dello statuto dell'Agenzia internazionale per l'energia nucleare (AIEA), il numero dei membri del Consiglio dei governatori passava da 25 a 34; la modificazione consentiva al nostro Paese di entrare in Consiglio dal 1973 al 1975. L'Agenzia ha continuato le sue principali attività nel settore della promozione e dello sviluppo dell'energia nucleare, dell'assistenza tecnica e del controllo delle garanzie.

Alla fine del 1976, già 100 Stati avevano ratificato il Trattato di non-proliferazione nucleare (TNP), aperto alla firma il 1° luglio 1968; con decreto federale del 14 dicembre 1976, i vostri Consigli ci hanno autorizzati a ratificare il Trattato a nostra volta. Il controllo dell'utilizzazione pacifica dell'energia nucleare, al quale la Svizzera verrà quindi in avvenire sottoposta, verrà così facilitato: il sistema di controllo previsto dal TNP favorisce infatti gli Stati che, per il fatto stesso della ratificazione, forniscono le garanzie stipulate dal trattato.

Ma già altri problemi trovansi ora allo studio, segnatamente la sicurezza fisica delle materie e degli impianti nucleari (tema per il quale l'AIEA ha fatto delle raccomandazioni agli Stati membri) e le esplosioni nucleari a scopi pacifici (ENP), i cui diversi aspetti vengono studiati da un Comitato consultivo speciale, onde impostare poi un accordo internazionale.

In tema di non-proliferazione, bisogna menzionare due collettivi, indipendenti dall'Agenzia ma svolgenti un'importante funzione: il Comitato Zangger e il Club di Londra. Il primo, che porta il nome del suo presidente, il vicedirettore del nostro Ufficio dell'economia energetica, è composto dei

principali Paesi esportatori d'impianti e materie nucleari e venne istituito per precisare la portata dell'articolo III capoverso 2 del TNP. Detto disposto disciplina le esportazioni nucleari, sottoponendole a condizioni particolari, ma definisce in modo assai vago i beni considerati, limitandosi a parlare di «strumenti o materiali appositamente progettati o preparati per la lavorazione, l'impiego o la produzione di materiali fissili speciali»; occorre precisare, per impedire che interpretazioni divergenti consentano politiche commerciali sleali, dannose per la non-proliferazione stessa, ed il Comitato ha scelto all'uopo un metodo denotativo, compilando un elenco dei detti strumenti o materiali, che i suoi membri si sono obbligati unilateralmente a rispettare.

Tuttavia, ancorché così completato, il TNP non riesce ancora a garantire la non-proliferazione, dacché diversi Governi si sono sinora astenuti dal ratificarlo o addirittura dal firmarlo. Per colmare questa grave lacuna, sette Stati (Francia, Gran Bretagna, URSS, USA, RFG, Giappone e Canada) hanno formato, nel 1975, un gruppo, denominato «Nuclear suppliers group» od anche «Club di Londra», il quale ha provveduto a stabilire delle direttive per le esportazioni nucleari di ciascuno dei Paesi contraenti, pari o addirittura più drastiche ancora delle norme previste nel TNP. Successivamente otto altri Stati hanno aderito al Club di Londra¹⁾, tra i quali la Svizzera, il 20 aprile 1977, con effetto immediato, tanto che, alla fine dello stesso mese, la sua delegazione già presenziava alle sedute.

6. Questioni finanziarie (preventivi)

Le difficoltà finanziarie che, questi ultimi anni, hanno assillato gli organi e gli istituti specializzati dell'ONU derivano innanzitutto dalla fluttuazione dei tassi di cambio, dall'inflazione e dall'ampliamento dei programmi.

Questi tre fattori provocano un enfiamento costante dei preventivi ed i Paesi industrializzati occidentali, che si accollano la maggior parte delle spese degli istituti specializzati, inquieti di tale andamento, s'adoperano in comune per mantenere quanto possibile questa crescita finanziaria entro limiti accettabili.

a. Fluttuazione dei tassi di cambio

Il dollaro funge in genere da unità di conto per i preventivi degli organi dell'ONU e delle istituzioni specializzate. I contributi sono stilati in dollari e generalmente pagati in tale moneta; fanno eccezione l'UIT, l'UPU, l'OMPI e il GATT i cui preventivi sono stilati in franchi svizzeri.

¹⁾ Oltre alla Svizzera, la RDT, il Belgio, l'Italia, i Paesi Bassi, la Polonia, la Svezia e la Cecoslovacchia.

Di norma, gli enti il cui preventivo è stilato in dollari spendono la maggior parte delle loro risorse fuori della zona del dollaro: ciò vale segnatamente per le istituzioni specializzate ed i servizi di segreteria dell'ONU, stabiliti in Svizzera. Conseguentemente, la flessione del corso del dollaro, registrata questi ultimi anni, ha fortemente oberato i preventivi di queste organizzazioni. Siccome le assemblee generali si riuniscono soltanto una volta all'anno, o anche ogni biennio, onde i preventivi possono essere riadeguati solo con gravi ritardi alle fluttuazioni dei cambi, numerose organizzazioni hanno dovuto comprimere le spese, ridurre il personale o restringere le attività per compensare le perdite di cambio. Allorché questi provvedimenti risultano insufficienti a ristabilire l'equilibrio finanziario, gli organi competenti debbono votare dei crediti suppletivi; nel 1973, l'UNESCO ha addirittura dovuto convocare all'uopo un'assemblea generale straordinaria.

La precaria situazione finanziaria dell'organizzazione onusiana, dovuta alla svalutazione del dollaro, ha incitato il Comitato amministrativo di coordinamento (CAC), raggruppante i direttori generali, a ricercare i mezzi di prevenire il ripetersi di simili malpassi: sono state formulate diverse proposte una delle quali suggeriva che i preventivi delle organizzazioni stabilite nel nostro Paese fossero stilati in franchi svizzeri. Ma noi abbiamo ufficialmente comunicato il nostro disaccordo al CAC e alle organizzazioni inclini a una tal soluzione, non potendo lasciar aprire una nuova sorgente, in questo caso le organizzazioni onusiane, riversante moneta svizzera sul mercato internazionale. La proposta è stata quindi lasciata cadere.

Occorre rilevare che, per le organizzazioni il cui preventivo è stilato in dollari, i Paesi con una moneta relativamente forte possono in gran parte compensare, grazie ai favorevoli tassi di cambio, l'aumento dei loro contributi connesso all'aumento dei preventivi; invece, per le organizzazioni il cui preventivo è stilato in franchi svizzeri, i Paesi le cui monete hanno seguito la flessione del dollaro hanno visto i loro contributi, espressi in moneta nazionale, aumentare a cagione dello sfavorevole andamento del cambio.

b. Inflazione

L'aumento mondiale dei costi ha contribuito anch'esso ad enfiare i preventivi di tutto il sistema onusiano: i direttori finanziari delle organizzazioni avevano infatti considerato loro dovere impostare i preventivi tenendo conto dei tassi prevedibili d'inflazione. Ma i Paesi industrializzati hanno contrastato questa concezione, sforzandosi di indurre le organizzazioni a tener conto, all'atto dell'impostazione dei preventivi, solo d'una parte del presumibile aumento dei costi, il resto dovendo essere compensato con provvedimenti di risparmio. Questa nuova veduta, ancorché non pienamente accettata, ha nondimeno contribuito a riportare entro limiti più realistici talune previsioni paurosamente gonfiate dalla considerazione totale dell'inflazione.

c. Ampliamento dei programmi

I fenomeni testé descritti hanno finito per lasciare alle organizzazioni un margine di manovra molto esiguo nell'ampliare i programmi secondo i desideri dei membri, segnatamente di quelli Emergenti; anzi le hanno sovente obbligate, nonostante aumenti di stanziamenti del 10 sino al 20 per cento e più all'anno, a mantenere i programmi allo stesso livello o addirittura, in taluni casi, a ridurli. Solo l'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'alimentazione e l'agricoltura (FAO) ha potuto cavarsela, in quanto i nuovi compiti, a lei affidati dalla Conferenza mondiale dell'alimentazione, comportano forzatamente un accrescimento delle spese ¹⁾.

d. Problemi particolari

Da qualche tempo il programma delle Nazioni Unite per lo sviluppo (PNUD) incontra difficoltà finanziarie particolari, esposte nel capo II numero 3. Inoltre, i capitoli II numero 7 e III informano sui problemi speciali dell'Organizzazione internazionale del lavoro (OIL) e dell'UNESCO, in seguito alla revoca o alla minaccia di revoca dei contributi statunitensi.

In questo contesto, una proposta cubana ha cagionato non poche preoccupazioni al nostro Paese. Tale proposta, presentata pochi anni fa e ripetuta in diverse forme, anche alla quinta Commissione dell'Assemblea generale dell'ONU, mira a far sì che i Paesi occidentali, ospitanti organizzazioni o organi dell'ONU, si addossino le spese suppletive d'inflazione e eventualmente anche quelle connesse con le fluttuazioni dei cambi. La proposta si regge sull'argomento che inflazione e instabilità cambiaria sono fenomeni inerenti al sistema capitalistico, onde non risulta equo oberarne i Paesi appartenenti ad altri sistemi economici e sociali; Cuba inoltre allega il fatto che i Paesi ospitanti traggono vantaggi economici dalla presenza delle organizzazioni internazionali.

I progetti di risoluzione, proposti da Cuba secondo queste vedute alla quinta Commissione, non hanno raccolto la maggioranza. Noi abbiamo attirato l'attenzione del governo cubano sul fatto che la Svizzera verrebbe notevolmente pregiudicata da tal soluzione. Nel corso della 31^a Assemblea generale, del 1976, il nostro osservatore è stato autorizzato a fare, davanti alla quinta Commissione, una dichiarazione nella quale ha sottolineato adeguatamente il debolissimo tasso d'inflazione riscontrato nel nostro Paese e la relativa stabilità del cambio dollaro/franco durante l'anno precedente.

¹⁾ Cfr. il cap. III, n. 5, lett. b.

IV. Relazioni della Svizzera con le Nazioni Unite

1. Partecipazione della Svizzera al sistema onusiano

a. La Svizzera, membro d'organismi e istituzioni speciali e Paese partecipante alle conferenze delle Nazioni Unite

Nel capitolo precedente, abbiamo rilevato che la Svizzera, benché non sia membro dell'ONU, coopera intensamente alle attività dell'insieme del sistema, e che, malgrado le possibilità limitate dal punto di vista del personale, ha saputo intensificare la propria collaborazione per seguire l'estensione dei compiti delle Nazioni Unite. Essa è membro di numerosi organismi e di quasi tutte le istituzioni speciali e partecipa altresì alle conferenze mondiali riunite sotto l'egida delle Nazioni Unite.

i. Partecipazione svizzera dal lato istituzionale

Giusta l'articolo 93 paragrafo 2 della Carta, la Corte internazionale di giustizia è il solo *organo principale* di cui possano essere partecipi gli Stati non membri dell'ONU. La Svizzera partecipa allo Statuto della Corte dal 28 luglio 1948¹⁾. Sino ad ora, ha presentato, a quattro riprese, un candidato all'atto dell'elezione dei giudici e l'ultima volta, all'Assemblea generale del 1975. Quantunque le personalità svizzere proposte siano state giudicate altamente qualificate, vennero pur sempre preferiti candidati di Stati membri.

L'accesso agli altri organi principali è precluso agli Stati non membri dell'ONU. La Svizzera non può dunque sedere né al Consiglio di sicurezza né al Consiglio economico e sociale (ECOSOC). Essa è unicamente rappresentata da osservatori alle deliberazioni dei detti organi come anche a quelle dell'Assemblea generale e delle sue commissioni.

La Svizzera non può neanche pretendere che la Segreteria generale dell'ONU le riservi un «contingente» di funzionari, nondimeno la sede centrale di Nuova York occupa un certo numero di svizzeri. L'Ufficio delle Nazioni Unite in Ginevra — essendo la Svizzera Paese ospite — conta un numero considerevole di cittadini elvetici.

L'articolo 7 numero 2 della Carta autorizza gli organi principali ad istituire, secondo i bisogni, *organi sussidiari*; specie l'Assemblea generale e l'ECOSOC fruiscono di detta possibilità. Di norma, i Paesi non membri degli organi principali non possono esserlo nemmeno di quelli sussidiari. In taluni casi

¹⁾ Per più ampi dettagli, vedere il rapporto del 1969, FF 1969 I 1109 s.

eccezionali tuttavia, gli organi principali hanno ritenuto utile associare Paesi non membri alle attività dei diversi organi sussidiari. Tale pratica era basata, un tempo, sulla clausola detta di Vienna, secondo cui tutti gli Stati membri dell'ONU, di una istituzione speciale o dell'AIEA, erano ammessi a partecipare ai lavori di alcuni organi¹⁾.

Da un po' di tempo, l'Assemblea applica la clausola detta «di tutti gli Stati» permettente ai Paesi d'annunciare la loro partecipazione²⁾. Spetta nondimeno all'ONU di decidere, in caso di dubbio, se la condizione di Stato è adempiuta ai sensi della clausola menzionata. Inoltre, al Segretario generale è lasciata talvolta la competenza di designare i periti di alcuni organi sussidiari, indipendentemente dalla cittadinanza e considerando solo le qualificazioni.

È relativamente raro che Paesi non membri dell'ONU siano autorizzati a divenire membri d'organi sussidiari. È il caso per taluni organi sussidiari dell'Assemblea generale — quali il Comitato della cassa pensione, la Commissione della funzione pubblica internazionale, il Comitato di collocazione — e dell'ECOSOC — quali la Commissione degli stupefacenti, le cinque Commissioni economiche regionali³⁾, la Commissione delle società transnazionali, nonché vari comitati e gruppi di periti permanenti.

La Svizzera è membro della Commissione economica per l'Europa (CEE) dal 1972⁴⁾ ed in questi ultimi tempi ha fatto parte della Commissione degli stupefacenti; nondimeno il suo mandato non è stato rinnovato nel 1975. Parimenti, il candidato presentato nel 1976 all'organo internazionale di controllo degli stupefacenti non è stato eletto.

Durante la sessione dell'ECOSOC nel 1975, la Svizzera, malgrado i reiterati tentativi diplomatici, non è stata ammessa a sedere alla Commissione delle società transnazionali, istituita nel 1974, per quanto i suoi lavori l'interessino particolarmente quale Paese d'origine e d'accoglienza di numerose società transnazionali⁵⁾. Ci sono inoltre preclusi la maggior parte degli altri organi sussidiari, di cui una ventina connessi all'Assemblea generale e una trentina all'ECOSOC.

Oltre a tali organi, l'Assemblea generale ha istituito tutta una categoria d'*organismi importanti* i quali, benché ne dipendano giuridicamente, frui-

¹⁾ Vedere, per esempio, per la CNUCED, la risoluzione 1995 (XIX) dell'Assemblea generale del 30 dicembre 1964, cap. II par. 1.

²⁾ Vedere, a titolo d'esempio, il Regolamento interno del Consiglio mondiale dell'alimentazione, art. 60.

³⁾ A sua volta, la Commissione economica per l'Europa contempla all'incirca ottanta organi sussidiari.

⁴⁾ Vedere le nostre considerazioni al cap. III n. 3 lett. d.

⁵⁾ La Svizzera è stata eletta nella commissione nel maggio 1977.

scono di ampia autonomia ed hanno strutture analoghe a quelle delle istituzioni speciali. Trattasi della Conferenza delle Nazioni Unite per il commercio e lo sviluppo (CNUCED), del Programma delle Nazioni Unite per lo sviluppo (PNUD), del Fondo delle Nazioni Unite per l'infanzia (UNICEF), dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (HCR), del Programma delle Nazioni Unite per la protezione dell'ambiente (PNUE) e del Consiglio mondiale dell'Alimentazione (CMA). Il Programma alimentare mondiale (PAM) che rientra in detta categoria, dipende tanto dell'ECOSOC che del Consiglio della FAO.

L'Organizzazione delle Nazioni Unite per lo sviluppo industriale (ONUDI) è tuttora parte di detto gruppo d'organismi. Nondimeno, a seguito della Dichiarazione di Lima del marzo 1975, approvata lo stesso anno dalla 7ª sessione straordinaria dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite¹⁾ l'ONUDI dovrebbe essere trasformata in istituzione specializzata.

Fanno parimenti parte di tale categoria d'organi sussidiari: l'Ufficio di soccorso delle Nazioni Unite per i rifugiati di Palestina (UNRWA), l'Istituto delle Nazioni Unite per la formazione e la ricerca (UNITAR), l'Istituto delle Nazioni Unite per lo sviluppo sociale (UNRISD) e l'Istituto di ricerche delle Nazioni Unite per la difesa sociale (UNSDRI).

Dopo il nostro rapporto del 1971 sono stati creati tre nuovi organi: l'UNDRO, il PNUE e il Consiglio mondiale dell'alimentazione.

La Svizzera partecipa a quasi tutte le attività di detti organismi sia in veste di membro, sia per il tramite dei suoi rappresentanti nell'ambito dei consigli esecutivi o ancora mediante contribuzioni finanziarie.

Successivamente alla pubblicazione del nostro precedente rapporto, rappresentanti svizzeri hanno occupato alte cariche, segnatamente la presidenza dei Consigli della CNUCED, dell'ONUDI e dell'UNICEF.

Il nostro Paese, sin dall'inizio, ha svolto un ruolo attivo nell'ambito delle 14 *istituzioni specializzate* delle Nazioni Unite ed è partecipe di ben dieci di esse²⁾; inoltre è membro dell'Agazia internazionale dell'energia nu-

¹⁾ Risoluzione 3362 (S-VII) del 16 settembre 1975.

²⁾ Istituzioni speciali di cui la Svizzera è membro: Organizzazione internazionale del lavoro (OIL), Organizzazione delle Nazioni Unite per l'alimentazione e l'agricoltura (FAO), Organizzazione delle Nazioni Unite per l'educazione, la scienza e la cultura (UNESCO), Organizzazione mondiale della sanità (OMS), Organizzazione dell'aviazione civile internazionale (OACI), Unione internazionale delle telecomunicazioni (UIT), Unione postale universale (UPU), Organizzazione meteorologica mondiale (OMM), Organizzazione intergovernativa della navigazione marittima (OMCI), Organizzazione mondiale della proprietà intellettuale (OMPI).

clearare (AIEA) e dell'Accordo generale sulle tariffe doganali e il commercio (GATT). Dopo la presentazione del nostro ultimo rapporto, sono state create nuove istituzioni specializzate: il 17 dicembre 1974, l'Organizzazione mondiale della proprietà intellettuale (OMPI) è stata integrata al sistema delle Nazioni Unite; il Fondo internazionale dello Sviluppo agricolo (FIDA), istituito dalla Conferenza mondiale dell'alimentazione nel 1974, è parimenti concepito quale organismo speciale.

La Svizzera non è membro né del Fondo monetario internazionale né della Banca internazionale per la ricostruzione e lo sviluppo (BIRD), detta altresì Banca mondiale, creati in seguito alla Conferenza di Bretton Woods nel 1944, né tantomeno di due istituzioni che le sono state collegate ulteriormente, vale a dire la Società finanziaria internazionale (SFI) e l'Associazione internazionale di sviluppo (AID). Tuttavia essa coopera strettamente con detti organismi¹⁾. L'adesione al Fondo monetario internazionale e alla Banca mondiale è tuttora allo studio.

Inoltre, conformemente alla clausola detta di Vienna²⁾, e, più recentemente, alla clausola detta «di tutti gli Stati»³⁾, la Svizzera è stata invitata a tutte le conferenze importanti delle Nazioni Unite svoltesi dopo la pubblicazione del nostro ultimo rapporto. Nel 1974, essa ha partecipato alla 3^a Conferenza mondiale dell'alimentazione (Roma) e alla Conferenza mondiale sulla popolazione (Bucarest), nel 1975 alla Conferenza dell'Anno internazionale della donna (Messico-City) e alla Conferenza delle Nazioni Unite sulla rappresentanza degli Stati nelle loro relazioni con le organizzazioni internazionali (Vienna) e, nel 1976, alla Conferenza delle Nazioni Unite sugli insediamenti umani (HABITAT) a Vancouver.

ii. *Cooperazione svizzera dal punto di vista materiale*

Stante le sue molteplici attività, la Svizzera è ora ampiamente integrata nel sistema delle Nazioni Unite. Essa ha sempre partecipato con impegno ai lavori dei diversi organismi ed i suoi rappresentanti si sono sforzati, con obiettività e conoscenze approfondite della materia, di fornire un apporto costruttivo allo sviluppo della cooperazione internazionale. I vari aspetti di detta cooperazione sono stati esposti dettagliatamente nel capitolo precedente.

¹⁾ La elezione, da parte del popolo e dei Cantoni, il 13 giugno 1976, di un credito di 200 milioni all'AID per l'aiuto ai Paesi più poveri tra quelli in sviluppo, ha posto la Svizzera in una situazione difficile di fronte a tale istituzione.

²⁾ La Conferenza mondiale dell'alimentazione nel 1974, per esempio.

³⁾ La Conferenza mondiale dell'anno internazionale della donna nel 1975, per esempio.

Allorché negli organi dell'ONU, cui la Svizzera partecipa, si sollevano problemi politici, si tratta anzitutto d'esaminare in quale misura applicare la neutralità. In simili casi — peraltro non troppo frequenti — le delegazioni svizzere sono tenute di adeguarsi alle esigenze della nostra politica di neutralità. Esse procurano di armonizzare le loro posizioni con quelle di altri Paesi in particolare neutri, senza pertanto rinunciare a seguire la loro propria linea di condotta quando le circostanze lo esigono. La politica di neutralità non obbliga necessariamente le nostre delegazioni ad astenersi dai voti; taluni problemi sono infatti posti in modo che un voto positivo o negativo risulta compatibile con la nostra politica di neutralità. Sovente, le nostre delegazioni forniscono le ragioni del voto, per ben sottolineare che, giusta detta politica, il loro atteggiamento non può significare sostegno alcuno ad una delle parti in conflitto. Tale prassi non è stata mai criticata. Gli altri Stati si sono dimostrati generalmente comprensivi nei nostri riguardi pur esigendo che il nostro comportamento sia tale da preservare la credibilità di questa politica imparziale.

Appare nondimeno sempre più evidente che la nostra partecipazione ai lavori degli organismi e istituti speciali dell'ONU, nonché alle conferenze internazionali, quantunque sempre attiva, soffre di essere amputata di una dimensione notevole. Infatti, fintantoché la Svizzera non sarà membro dell'ONU, non potrà partecipare ai processi decisionali che si svolgono nell'Organizzazione principale.

iii. Contribuzioni finanziarie svizzere

Nel corso di questi ultimi anni, la Svizzera ha versato agli organismi e istituti specializzati delle Nazioni Unite, di cui è membro, nonché alle operazioni per il mantenimento della pace, contributi che sono aumentati dai 50 milioni di franchi del 1972, agli 86 milioni del 1976. Tale impegno finanziario induce naturalmente le nostre delegazioni a prestare un'oculatissima attenzione alle questioni finanziarie, specie a quella dei preventivi. Le nostre possibilità d'influenzare le decisioni in materia sono evidentemente limitate quando trattasi d'organi delle Nazioni Unite di cui siamo membri ma il cui preventivo è parte di quello dell'ONU, adottato dall'Assemblea generale, ove la Svizzera non ha voce. Questa constatazione vale segnatamente per la Corte Internazionale di Giustizia, per la CNUCED, l'ONUDI, la CEE e per l'Organo internazionale di controllo degli stupefacenti; la partecipazione svizzera a dette spese è attualmente dello 0,96 per cento.

b. Rappresentanza della Svizzera presso l'ONU

i. Ruolo dell'amministrazione centrale a Berna

Nel nostro rapporto del 1971, abbiamo evidenziato le molteplici funzioni incombenti all'amministrazione centrale in relazione con le Nazioni Unite ¹⁾. Lo sviluppo rapido delle attività dell'ONU nel corso di questi ultimi anni ha causato un'estensione corrispondente dei compiti dei servizi competenti. La loro coordinazione compete al Dipartimento politico, previo accordo con gli altri dipartimenti interessati; esso stabilisce le posizioni svizzere su problemi fondamentali, segnatamente i problemi politici. Tali posizioni sono elaborate sia nell'ambito d'organi interdipartimentali istituiti all'uopo, sia durante riunioni di lavoro raggruppanti i rappresentanti delle amministrazioni interessate.

L'estensione dei compiti rappresenta naturalmente un onere suppletivo per l'amministrazione. La complessità dell'evoluzione nei numerosi campi coperti dall'ONU pone continuamente alla Svizzera, malgrado la sua non appartenenza, nuovi problemi e l'obbliga a prendere posizione sulle concezioni emananti dalle Nazioni Unite.

Come già per il passato, il Dipartimento politico si è adoperato a sostenere le candidature svizzere ai diversi organismi e istituti specializzati. A tutt'oggi, il nostro Paese è membro di organi esecutivi del PNUD, della CNUCED, dell'ONUDI, del PNUE, del PAM, del FISE, del HCR, dell'OMPI, dell'UIT, e dell'UPU. Sino al 1976, la Svizzera sedette nel Consiglio esecutivo dell'OMS.

ii. Missione permanente d'osservazione della Svizzera a Nuova York

La nostra missione d'osservazione e i suoi membri continuano a non fruire di uno statuto giuridico chiaramente definito ²⁾. Per il Paese ospite, l'Osservatore figura sempre nell'elenco dei membri dell'Ambasciata di Svizzera a Washington, mentre i suoi collaboratori figurano nei ruoli del nostro Consolato generale a Nuova York.

I compiti del nostro Osservatore sono rimasti, in generale, gli stessi, ancorché il loro centro di gravità si sia venuto spostando in funzione dell'evoluzione dell'ONU. A cagione del carattere universale dell'Organizzazione e della crescente interdipendenza del mondo moderno, praticamente tutti i problemi internazionali sono elaborati dall'uno o dall'altro degli organi principali dell'ONU. In questi ultimi anni l'ONU è divenuta viepiù il centro

¹⁾ Vedere il nostro rapporto del 1971.

²⁾ Vedere i nostri rapporti del 1969 e del 1971.

della diplomazia multilaterale e la fonte di una moltitudine d'informazioni politiche e tecniche senza precedenti.

Uno dei compiti principali della nostra missione permanente a Nuova York, è di assicurare l'accesso a dette informazioni invero indispensabili alla nostra politica estera.

iii. Missione permanente presso le organizzazioni internazionali in Ginevra

La nostra missione permanente in Ginevra adempie essenzialmente a tre compiti. Nei suoi rapporti con l'Ufficio delle Nazioni Unite, le sue funzioni sono analoghe a quelle esercitate dalla nostra missione d'osservazione a Nuova York. Come ogni altra missione, essa rappresenta la Svizzera presso gli organismi e le istituzioni speciali delle Nazioni Unite di cui la Svizzera è membro nonché presso le organizzazioni internazionali non collegate all'ONU. In secondo luogo, segue lo svolgimento delle conferenze speciali che si tengono a Ginevra. Infine assume il ruolo di rappresentante del Paese ospite e provvede a mantenere una collaborazione armoniosa tra le autorità svizzere e le organizzazioni stabilite a Ginevra, vigilando, in particolare, sulla buona esecuzione degli accordi di sede. Quest'ultimo compito ha assunto un'importanza notevole in ragione del ruolo crescente svolto da Ginevra sul piano internazionale e della tendenza, osservata da alcuni anni, a decentrare gli organismi e i servizi dell'ONU.

c. Ruolo della Svizzera quale Paese ospite d'organizzazioni e conferenze internazionali

L'ospitalità accordata dalla Svizzera alle varie istituzioni onusiane rappresenta un elemento importante della sua politica estera. Oltre agli obblighi giuridici assunti in virtù degli accordi di sede, abbiamo fatto, e continueremo a fare, gli sforzi necessari per creare e mantenere le migliori condizioni d'ospitalità e di lavoro per le organizzazioni internazionali stabilite sul nostro territorio¹⁾.

Taluni sviluppi, osservati nel corso di questi ultimi anni, hanno tuttavia un'incidenza sul ruolo internazionale di Ginevra. In particolare, nell'ambito del sistema delle Nazioni Unite, emerge una tendenza alla decentraliz-

¹⁾ In virtù d'accordi di sede sono stabilite in Svizzera una quindicina d'organizzazioni internazionali intergovernative. A fine 1976, l'effettivo dei funzionari internazionali era di 11 839 persone (ONU: 2 997, istituzioni speciali: 4 203, CERN: 4 093, altre organizzazioni: 546), ossia 1 679 in più della fine del 1971.

zazione. La comunità internazionale è viepiù sensibile al prestigio e ai vantaggi offerti ai Paesi ospiti dalla presenza delle organizzazioni internazionali. È quindi comprensibile che i Paesi in sviluppo cerchino di attirarle sul loro territorio. Per tale motivo l'Assemblea generale (1972) ha stabilito a Nairobi la sede del Programma delle Nazioni Unite per l'ambiente¹⁾. D'altronde nel 1976, essa ha deciso di trasferire un certo numero di servizi e organismi da Nuova York e Ginevra a Vienna, ove il Governo austriaco mette a disposizione delle Nazioni Unite i locali del Donaupark²⁾.

Coscienti di questa evoluzione, abbiamo sottolineato a diverse riprese, e più particolarmente nell'ambito della quinta Commissione dell'Assemblea generale, che la Svizzera non ha mai cercato di assicurarsi il monopolio delle organizzazioni internazionali e non incoraggerebbe punto l'insediamento di nuove organizzazioni sul suo territorio. Contemporaneamente abbiamo manifestato la nostra intenzione di mettere tutto in opera — con la collaborazione delle Nazioni Unite e delle altre organizzazioni internazionali — affinché Ginevra possa perseguire la missione internazionale che le è propria, segnatamente nei campi economico, umanitario e del disarmo.

Ginevra ha pure continuato a svolgere un ruolo quale centro di grandi conferenze; ad esempio vi si sono svolti i negoziati SALT, la Conferenza sul Medio Oriente, la Conferenza su Cipro, la 2^a fase della Conferenza sulla sicurezza e la cooperazione in Europa (CSCE), la Conferenza diplomatica sul diritto umanitario (CDDH), la Conferenza sul diritto marittimo (3^a sessione) e la Conferenza sulla Rodesia.

Nondimeno, una tendenza alla decentralizzazione, ancora più marcata di quella che investe le sedi, si manifesta parimenti nell'ambito delle conferenze. Centri importanti di conferenze sono stati costruiti nei Paesi in sviluppo, segnatamente a Nairobi, Lima e Manila, affinché le conferenze delle Nazioni Unite si tengano sempre più frequentemente fuori dei centri tradizionali di Nuova York e Ginevra. A ciò va aggiunto che il Governo austriaco ha pure deciso di costruire nel 1976 a Vienna un centro di conferenze di 8000 posti destinato a completare il Donaupark. Dal 1973, la Svizzera stessa dispone, grazie al Centro internazionale di conferenze a Ginevra (CICG), di uno strumento pienamente adeguato alle esigenze attuali³⁾.

¹⁾ La decisione di stabilire la Segreteria del PNUE a Nairobi costituisce la prima misura di decentralizzazione per quanto concerne un nuovo organo delle Nazioni Unite — Risoluzione 3004 (XXVII) del 15 dicembre 1972.

²⁾ Vedi parimenti cap. IV n. 1 lett. c (iv).

³⁾ La proposta di costruire il CICG vi è stata sottoposta nel nostro messaggio del 18 settembre 1964 concernente l'attribuzione di mutui alla Fondazione degli immobili per le organizzazioni internazionali a Ginevra, FF 1964 1919.

i. Accordi di sede con organizzazioni internazionali

Due nuove organizzazioni internazionali si sono installate a Ginevra: l'Organizzazione internazionale per la protezione civile (OIPC) e l'Associazione dei Paesi esportatori di minerali di ferro (APEF).

L'OIPC è stata trasformata in un'organizzazione intergovernativa nel 1966. Essa ha mantenuto la sua sede a Ginevra. Ai termini di un accordo di sede del 10 marzo 1976 — entrato in vigore il 16 marzo 1976 — l'OIPC e il suo personale fruiscono dei privilegi e immunità usuali.

Nel corso dell'autunno 1975, l'APEF, istituita nell'aprile dello stesso anno a Nuova Dehli, s'è rivolta alle autorità svizzere per proporre loro la conclusione di un accordo di sede. L'Associazione, che raggruppa dieci Paesi e il cui obiettivo è volto a stimolare le esportazioni di minerali di ferro e a fissarne i prezzi, desidererebbe stabilirsi a Ginevra onde intensificare i propri contatti con la CNUCED. L'accordo di sede, firmato il 9 dicembre 1976, è entrato in vigore il 28 dello stesso mese.

Lo statuto dell'Unione internazionale delle telecomunicazioni (UIT), a cui s'applicava per analogia l'accordo di sede con l'ONU del 1946, è stato stabilito da un accordo di sede in debita forma conchiuso nel 1971.

Agli inizi del 1975, l'Unione internazionale degli organismi ufficiali del turismo (UIOOT), fondata a Ginevra nel 1947, è stata trasformata in un'organizzazione intergovernativa, l'Organizzazione mondiale del turismo (OMT). La prima assemblea generale dell'OMT, tenutasi nel maggio 1975 a Madrid, ha scelto detta città quale sede dell'Organizzazione. Oltre a Madrid, anche Messico City, Zagabria e Manila avevano posto la loro candidatura; quanto alla Svizzera, essa aveva dichiarato di voler continuare ad accogliere l'Organizzazione a Ginevra. La decisione presa conferma la tendenza già menzionata a decentralizzare le sedi delle organizzazioni internazionali.

Abbiamo autorizzato il Segretariato del Commonwealth, l'Organizzazione araba del lavoro (OAT), nonché l'Organizzazione dell'Unità africana (OUA) e la Lega araba a stabilire delegazioni permanenti presso l'ONU ed altre organizzazioni internazionali di Ginevra e abbiamo conferito loro i privilegi e le immunità usuali.

A richiesta dell'ONU, il nostro Collegio ha accordato le agevolazioni necessarie all'esercizio delle loro funzioni all'Ufficio di collegamento del Governo rivoluzionario provvisorio del Vietnam del Sud (GRP) e all'Ufficio dell'Osservatore permanente dell'Organizzazione di liberazione della Palestina (OLP). È opportuno rilevare che per il tramite di detti uffici, si

è potuto intervenire per la difesa dei concittadini e degli interessi svizzeri nelle fasi critiche della guerra del Vietnam e del conflitto libanese.

ii. *Fondazione per gli immobili delle organizzazioni internazionali (FIPOI)*

La Fondazione per gli immobili delle organizzazioni internazionali (FIPOI) si è sforzata di consolidare il ruolo internazionale di Ginevra migliorando le condizioni di ospitalità e di lavoro delle organizzazioni internazionali ivi stabilite. Essa ha seguito con attenzione l'evoluzione dei fabbisogni in locali di dette organizzazioni, in particolare dell'Ufficio delle Nazioni Unite in Ginevra, il quale, secondo uno studio del Corpo comune d'ispezione delle Nazioni Unite (CCI), mancherà d'uffici in un prossimo avvenire.

D'altro canto, la FIPOI ha condotto a termine diversi progetti e finanziato un certo numero di nuove costruzioni. Essa ha così ultimato nel 1972 le costruzioni del Centro internazionale di conferenze in Ginevra (CICG) e il parcheggio della Piazza delle Nazioni; ha altresì continuato i lavori di rinnovo del Centro William Rappard (vecchio BIT) il quale, nel 1977, accoglierà il GATT e diversi servizi dell'ONU. Il CICG è stato inaugurato nell'aprile 1973; nell'arco degli anni dal 1973 al 1976, ha ospitato importanti conferenze internazionali quali la Conferenza sulla sicurezza e la cooperazione in Europa (CSCE), la Conferenza diplomatica sul diritto umanitario (CDDH) e varie conferenze dell'UIT e dell'OMM.

La FIPOI ha tra l'altro finanziato o continuato a finanziare i nuovi immobili dell'UIT, dell'OIT, dell'OMPI e l'ampliamento di quello dell'ONU nonché il rinnovo della villa Mon Repos che accoglie l'Istituto Henry-Dunant. La torre dell'UIT e la nuova ala dell'ONU sono state ultimate nel 1973, l'edificio dell'OIT nel 1975. La nuova sede dell'OMPI invece sarà condotta a termine nel 1977.

iii. *Sostegno al Canton Ginevra*

Il 16 dicembre 1969, avete approvato il nostro messaggio del 21 maggio 1969 concernente la concessione di un aiuto finanziario al Canton Ginevra, di un ammontare di 30 milioni di franchi ripartiti in un periodo di sei anni¹⁾. Detto aiuto finanziario è quindi giunto a termine nel dicembre 1975 e ne abbiamo proposto il rinnovo. Nondimeno, su richiesta del Consiglio di Stato di Ginevra, abbiamo approntato un gruppo di lavoro, composto di rappresentanti della Confederazione e del Canton Ginevra, incaricato di studiare le questioni d'ordine fiscale e di sicurezza poste dalla presenza d'organizzazioni internazionali sul territorio ginevrino.

¹⁾ FF 1969 I 871 s.

iv. Trasferimento d'organi e di servizi dell'ONU

Durante gli anni 1975 e 1976, l'Assemblea generale dell'ONU si è dovuta pronunciare sul trasferimento a Vienna di taluni organi e servizi dell'Organizzazione stabiliti a Nuova York e Ginevra. Come noto, il Governo austriaco ha intrapreso nel 1966, a proprie spese, la costruzione di un importante centro internazionale al Donaupark in Vienna, inizialmente destinato ad ospitare le due organizzazioni con sede in detta città: l'Agenzia internazionale per l'energia nucleare (AIEA) e l'Organizzazione delle Nazioni Unite per lo sviluppo industriale (ONUDI). Siccome l'effettivo del personale di dette due organizzazioni è aumentato meno rapidamente del previsto, il centro, a costruzione ultimata nel 1978, si rivelerà sovradimensionato, onde il Governo austriaco ha offerto all'ONU un numero ingente di vani per un affitto simbolico di 1 shilling l'anno.

Nel 1974, l'Assemblea generale delle Nazioni Unite aveva incaricato il Segretario generale di redigere un rapporto sulla migliore utilizzazione possibile dei locali messi a disposizione dall'Austria. Giusta tale mandato, il Segretario generale ha presentato all'Assemblea nel 1975 un rapporto in cui proponeva segnatamente il trasferimento a Vienna di alcuni organi e servizi sino allora stabiliti a Nuova York e Ginevra. L'Assemblea, senza tuttavia pronunciarsi in merito in maniera concreta, ha chiesto al Segretario generale, in una risoluzione¹⁾ consensualmente adottata, di presentare alla successiva sessione — dopo consultazione con gli Stati ospiti interessati — un rapporto più dettagliato sulle incidenze amministrative, operazionali, finanziarie e sociali dei trasferimenti proposti.

Nel suo rapporto dell'11 novembre 1976, redatto nel quadro di detto mandato, il Segretario generale ha proposto all'Assemblea di trasferire a Vienna 500 funzionari²⁾ provenienti da Ginevra e Nuova York in parti uguali, secondo un piano d'azione scaglionato su cinque anni. Al termine del dibattito, l'Assemblea generale ha adottato consensualmente una risoluzione³⁾ approvante il piano e autorizzante il Segretario generale a trasferire a Vienna, in un primo tempo, alcuni organi e servizi designati. Gli organi e servizi stabiliti a Ginevra, il cui trasferimento avverrà tra il 1978 e 1979, sono i seguenti: Divisione degli affari sociali, Divisione degli stupefacenti, Organo internazionale di controllo degli stupefacenti e Fondo delle Nazioni Unite per la lotta contro l'abuso di droghe, vale a dire 66 funzionari in totale. Inoltre, la risoluzione incarica il Segretario generale di sottoporre all'Assemblea, nel 1978, nuove proposte allo scopo di raggiungere l'obiettivo stabilito nel piano di trasferimento.

¹⁾ Risoluzione 3529 (XXX) del 16 dicembre 1975.

²⁾ Trattasi esclusivamente di funzionari della categoria detta «professionale» ad esclusione di quelle dei servizi generali.

³⁾ Risoluzione 31/194 del 22 dicembre 1976.

Secondo la risoluzione adottata dall'Assemblea nel 1975, il Segretario generale aveva informato gli Stati ospiti interessati, tra cui il nostro, delle grandi linee del piano di trasferimento che intendeva sottoporre all'Assemblea. Contatti diretti si sono altresì svolti tra la Svizzera, l'Austria e gli Stati Uniti. All'Assemblea stessa, la Svizzera, in quanto Stato non membro, non era formalmente abilitata a pronunciarsi sui progetti di risoluzione sottoposti dall'Austria e da altri Paesi, e, ben inteso, non poteva proporre emendamenti. Il nostro Osservatore è stato nondimeno autorizzato ad esporre, alla quinta Commissione, il punto di vista svizzero.

Il nostro atteggiamento in questa faccenda è dettato dalla preoccupazione di rispettare pienamente le prerogative e le decisioni dell'Assemblea generale e di tener conto dei problemi posti dal Centro del Donaupark all'Austria. Contemporaneamente, tuttavia, dobbiamo vigilare affinché le decisioni prese non pregiudichino il ruolo di Ginevra quale sede d'organizzazioni internazionali e centro di conferenze. Orbene, si deve essere consapevoli del fatto che questa difesa dei nostri interessi è resa considerevolmente più ardua della nostra estraneità all'ONU; possiamo indubbiamente allegare la perennità dei nostri reciproci impegni, derivante dall'accordo di sede con l'ONU, nonché le ingenti spese infrastrutturali assunte dalla Confederazione e dal Canton Ginevra, ma dobbiamo pur renderci conto che uno Stato non membro resta privo d'ogni facoltà di far proposte e di votare e non è quindi in grado d'esercitare l'influenza auspicabile nell'ambito dell'Assemblea generale quando sono in gioco i propri interessi ¹⁾.

2. La Svizzera, Stato non membro dell'ONU

Nel nostro rapporto del 1969, ci siamo sforzati di determinare se una adesione della Svizzera all'ONU fosse di massima concepibile, considerando solo sussidiariamente la necessità, per il nostro Paese, di adeguarsi allo sviluppo viepiù rilevante della diplomazia multilaterale sul piano mondiale²⁾. Il nostro rapporto del 1971 esplicitava meglio il rischio d'isolamento incorso dal nostro Paese quale solo Stato volontariamente impartecipe dell'ONU³⁾. Dal canto suo, la Commissione consultiva ha esaminato sistematicamente in quale misura la nostra estraneità all'ONU contribuiva ad indebolire la posizione della Svizzera nel mondo attuale⁴⁾. Riteniamo di dover ben soppesare non solamente le conseguenze di un'adesione all'ONU, ma anche quelle, attuali o future, del nostro volontario estraniarci da essa.

¹⁾ Vedere in merito le nostre risposte all'interrogazione ordinaria urgente del Consigliere nazionale J. Ziegler, del 19 dicembre 1976, e all'interrogazione ordinaria del Consigliere nazionale E. Waldvogel, del 23 febbraio 1977.

²⁾ Vedere il nostro rapporto del 1969, FF 1969 I 1109 s.

³⁾ Vedere il nostro rapporto del 1971, FF 1972 I 56.

⁴⁾ Vedere il rapporto della Commissione consultiva p. 70.

a₅ Immagine della Svizzera all'ONU

La Svizzera, aderendo a molte organizzazioni e istituzioni specializzate e partecipando alle conferenze delle Nazioni Unite, ha dato la prova di voler apportare il proprio contributo alla cooperazione multilaterale. Per giustificare la sua non-adesione all'Organizzazione principale essa ha invocato segnatamente le esigenze della politica di neutralità.

Effettivamente, gli Stati fondatori delle Nazioni Unite espressero, nella conferenza di San Francisco, l'opinione che la neutralità non fosse compatibile con gli obblighi derivanti dalla Carta ¹⁾:

Ma dopo l'entrata all'ONU della Svezia, della Finlandia e dell'Austria, tutti Paesi neutri, la neutralità conobbe un'innegabile rivalutazione; si poté accertare che i Neutri, proprio a cagione della loro politica di neutralità permanente, risultavano atti a prestare validi servizi all'Organizzazione ²⁾. Non-dimeno la Svizzera preferì rimaner fuori dall'ONU; per contro essa è in genere riuscita, tramite una diplomazia credibile, ad assicurare la sua partecipazione alle attività che toccano i suoi interessi o rispondono ai suoi bisogni.

Limitandosi a realizzare una partecipazione «differenziata» alle attività dell'ONU, il nostro Paese badò sempre a spiegarla adeguatamente, con argomenti che hanno facilitato la comprensione della sua particolare situazione. Del resto le Nazioni europee già conoscevano bene la politica tradizionale elvetica di stretta neutralità, da esse espressamente o tacitamente riconosciuta; d'altro canto, però, tenevano assai a che la Svizzera venisse quanto possibile associata ai lavori dell'ONU.

Tuttavia, nel corso degli ultimi anni, la Comunità internazionale ha subito profonde trasformazioni. Nuovi Stati indipendenti apparvero sulla scena mondiale in seguito al processo di decolonizzazione e la loro adesione ha fatto dell'ONU un ente universale ed ha conferito alla sua politica un carattere nuovo. Ma questi Paesi difficilmente riescono a capire la situazione particolare della Svizzera rispetto alle Nazioni Unite; inoltre i mutamenti cui qui accenniamo hanno per riflesso indotto anche altri Stati a revocare in dubbio la giustificazione della nostra posizione particolare. Questa reazione trova poi conferma nella constatazione che altri Neutri son pur riusciti a dare una partecipazione attiva ai lavori onusiani, addirittura al Consiglio di sicurezza, per nulla pregiudicata dal loro statuto di neutralità.

¹⁾ Vedasi il nostro rapporto del 1969.

²⁾ Ricordiamo a titolo d'esempio che la partecipazione dei Neutri alle operazioni di mantenimento della pace era stata sin dall'inizio fortemente desiderata: vedasi lo studio sommario del Segretario generale sull'esperienza fatta con la creazione e il funzionamento della «Force», Doc. A/3943 del 9 ottobre 1958 n. 12 e 16.

Noi abbiamo sempre difeso il punto di vista che la nostra politica di neutralità non deve isolarci dal mondo bensì aprirci ampie possibilità di svolgere, nella comunità internazionale, una funzione conciliatrice. Oggi come non mai la neutralità va considerata lo strumento della nostra politica estera che ci consente di rimaner disponibili per le missioni di buoni uffici e di manifestare la nostra solidarietà con la comunità internazionale¹⁾. Tuttavia qui, prima di esaminare analiticamente se possiamo svolgere meglio questi compiti entro o fuori dell'ONU, vogliamo analizzare il modo in cui i membri dell'ONU giudicano oggi la nostra assenza.

All'ONU l'immagine di un Paese, partecipe o impartecipe, è innanzitutto determinata dalla sua politica, segnatamente dalla sua politica estera; ma se un Paese non ha la possibilità di esporre e di commentare a intervalli regolari tale sua politica, esso arrischia che i suoi atti siano giudicati soggettivamente secondo l'ottica dell'osservatore. Orbene, una tale possibilità di esprimersi non è formalmente offerta al nostro Paese nel quadro onusiano centrale.

L'assenza della Svizzera da un'organizzazione mondiale ritenuta importante dalla maggioranza degli Stati suscita periodicamente delle critiche: molti Paesi considerano che ogni Stato ha il dovere d'aderire all'ONU, la Carta fondamentale imponendo ai membri delle responsabilità cui oggi nessuna Nazione può sottrarsi. Conseguentemente la rinuncia della Svizzera ad assumere queste responsabilità, nonché l'interpretazione che, invocando il suo statuto di impartecipe, essa dà di talune raccomandazioni e decisioni onusiane in funzione delle circostanze (p. es. nel caso delle sanzioni contro la Rhodesia), le hanno attirato reiterate critiche, sottese dalla convinzione che la neutralità sarebbe per essa unicamente un mezzo per salvaguardare i propri interessi materiali.

La maggioranza dei Paesi occidentali poi, ai quali noi siamo legati sia dai vincoli geografici sia da quelli delle tradizioni e delle strutture politiche, vedono nella nostra assenza delle Nazioni Unite una mancanza di disponibilità a difendere i valori comuni e ad assumere equa parte degli sforzi avviati in un settore quale quello della politica dello sviluppo.

Quanto agli Emergenti, essi ci rimproverano una mancanza di solidarietà e mal comprendono che una Nazione così ricca faccia tanto poco per essi; s'aspettano inoltre che la Svizzera si pronunci sui grandi problemi, per loro essenziali, e che contribuisca a risolverli.

¹⁾ Il secondo documento aggiuntivo della Commissione consultiva chiede una maggiore apertura della Svizzera al Mondo (allegato alla documentazione per la stampa del 29 giugno 1976).

Insomma, da diversi anni ormai, molteplici indizi mostrano l'emergere d'una chiara tendenza a tener sempre meno conto della situazione particolare della Svizzera. Per esempio, diverse elezioni in seno ad organismi dell'ONU si sono concluse per noi con uno scacco: frequentemente, in tali occasioni, ci si faceva discretamente capire che la nostra assenza dall'ONU ne era la causa.

Analogamente talune domande d'essere autorizzati, in quanto osservatori, a intervenire negli organi delle Nazioni Unite, specie nelle commissioni dell'Assemblea generale, su diversi temi per noi particolarmente rilevanti, hanno incontrato resistenze accresciute e alcuni Membri han colto l'occasione per ricordarci che abbiamo comunque la possibilità di partecipare interamente alle deliberazioni e alle decisioni, semplicemente aderendo all'ONU.

Parallelamente si osserva una tendenza a trascurare o addirittura a preterire la Svizzera e il suo statuto particolare. Sempre più sovente, segnatamente a contare dall'entrata dei due Stati tedeschi, abbiamo modo di notare che la nostra partecipazione all'esame di talune questioni, un tempo incontrastata, può ora essere acquisita solo tramite sforzi suppletivi da parte nostra. Invero godiamo ancora di una certa simpatia nelle cerchie onusiane, tuttavia le considerazioni fatte qui innanzi dimostrano che la comprensione per il nostro particolare statuto va diminuendo. Le cose evolvono come se gli Stati membri avessero l'impressione che noi facciamo di tutto per salvaguardare quanto possibile i nostri interessi, evitando le responsabilità che l'ONU impone oggi alla comunità internazionale nel suo insieme.

b. Statuto d'osservatore della Svizzera all'ONU

Lo statuto d'osservatore d'uno Stato impartecipe non è definito espressamente in nessun testo; conseguentemente le modalità di un'eventuale collaborazione non sono disciplinate in modo generale bensì devono essere precisate e decise caso per caso. Soltanto il regolamento interno del Consiglio economico e sociale, nella versione del 7 maggio 1975, articolo 72, prevede che uno Stato impartecipe può essere invitato a discutere e a presentare proposte allorché una questione all'ordine del giorno lo tocca in modo particolare¹⁾. Detto articolo del Regolamento interno dell'ECOSOC ha fortu-

¹⁾ L'articolo 72 del Regolamento interno dell'ECOSOC ha il tenore seguente:

- «1. Le Conseil invite tout Membre de l'Organisation des Nation Unies qui n'est pas membre du Conseil, et *tout autre Etat à participer à la discussion* de toute question qui intéresse particulièrement cet Etat.
2. Un Comité ou un organe de session du Conseil invite tout Etat qui n'en est pas membre *à participer à la discussion* de toute question qui intéresse particulièrement cet Etat.
3. Un Etat ainsi invité n'a pas le droit de vote, mais peut présenter des propositions qui peuvent être mises aux voix à la demande de tout membre de l'organe intéressé.»

natamente migliorato assai la nostra posizione in un organo importante offrendo alla delegazione svizzera la possibilità di fare delle dichiarazioni nel corso delle sue sessioni estive del 1975-1976, in Ginevra.

Comunque dobbiamo constatare che la funzione d'osservatore all'ONU va perdendo importanza, specie dal 1973, quando anche i due Stati tedeschi hanno aderito. Oltre alla Svizzera, restano ormai fuori dalle Nazioni Unite solo Paesi presentanti situazioni particolari, come le due Coree, il Vietnam o i Microstati europei¹⁾. Gli altri Paesi aderiscono generalmente all'ONU non appena conseguono l'indipendenza.

Quando poi i problemi coreano e vietnamita fossero regolati e l'uno o l'altro dei Microstati europei avesse aderito all'ONU, cosa punto inconcepibile daché diversi nuovi Stati con popolazione comparabile già vi stanno, il nostro Paese si troverebbe tremendamente isolato.

Mentre declinava l'importanza dell'osservatore classico, una nuova categoria di osservatori si è per contro sviluppata: trattasi di diverse organizzazioni, come le Comunità europee, il COMECON, la Lega araba, l'Organizzazione dell'unità africana (OUA), in una con i movimenti di liberazione riconosciuti dalla Lega araba e dall'OUA²⁾, che hanno ottenuto il diritto, in seguito alle risoluzioni dell'Assemblea generale, di seguire i lavori dell'ONU. Più esattamente, i movimenti africani di liberazione possono interloquire solo nelle commissioni e sui temi che direttamente li interessano, invece l'Organizzazione di liberazione della Palestina (OLP) può esprimersi anche, senza alcuna restrizione, davanti all'Assemblea generale³⁾.

All'inizio del 1976, il Consiglio di sicurezza ha addirittura autorizzato l'OLP a partecipare a diversi dibattiti sul Medio Oriente a parità di diritti con gli altri Stati che non seggono in Consiglio.

La situazione giuridica di questa nuova categoria di osservatori risulta quindi meglio regolata di quella degli osservatori tradizionali. Per giustificare questo favore si allega segnatamente il fatto che la partecipazione d'un movimento di liberazione rappresenta in genere soltanto il preludio all'entrata di un nuovo Stato⁴⁾. L'ONU dimostra così, nel quadro del processo di

¹⁾ Alcuni dei quali non assumono nemmeno la funzione d'osservatore.

²⁾ Per quanto concerne la Lega, è riconosciuta unicamente l'Organizzazione di liberazione della Palestina (OLP) e, per quanto concerne l'OUA, i movimenti di liberazione della Rhodesia (ZAPU e ZANU), della Namibia (SWAPO) e del Sudafrica (A.N.C. e P.A.C.).

³⁾ Vedi segnatamente la risoluzione 3280 (XXIX) del 10 dicembre 1974.

⁴⁾ Vedi in merito Christian Tomuschat: Generalversammlung der Vereinten Nationen im Spiegel der Praxis, Ein Rückblick nach der 30. Jahrestagung, dans «Vereinte Nationen», cahier 2/76.

decolonizzazione, di voler riconoscere la popolazione di un territorio, pur senza governo autonomo e prima ancora dell'indipendenza, in quanto entità di diritto internazionale meritevole d'una rappresentanza politica. I movimenti di liberazione sono cioè considerati come «i rappresentanti autentici dei loro popoli»¹⁾.

Diversamente da quanto accade per questa nuova categoria d'osservatori, la partecipazione di uno Stato estraneo ai diversi organi dell'ONU non è disciplinata — tranne l'eccezione testé segnalata dell'ECOSOC — da alcuna risoluzione e dipende, caso per caso, dalla volontà dei Membri. Così l'Assemblea generale, nella sua 30^a sessione nel 1975 aveva autorizzato i due Vietnam a prendere la parola nel corso della discussione generale sulla loro ammissione. La nostra partecipazione sporadica ai lavori delle diverse commissioni dell'Assemblea generale riveste proprio anch'essa tal carattere eccezionale. Per di più noi ci siamo limitati finora a chiedere la parola solo quando interessi elvetici erano direttamente in causa: ci siamo così pronunciati a diverse riprese, nell'ambito della sesta Commissione, su questioni d'ordine giuridico, segnatamente sui problemi connessi con la codificazione del diritto internazionale pubblico²⁾ e, nella quinta Commissione, sulla funzione di Ginevra in quanto sede di organizzazioni internazionali³⁾; va da sè che non avevamo nemmeno allora diritto di voto. Per contro non abbiamo mai chiesto di partecipare alla discussione generale.

c. Vantaggi e inconvenienti dell'estraneità della Svizzera all'ONU

i. Valutazione generale

Più sopra⁴⁾ abbiamo detto che taluni sviluppi emersi all'ONU ci pongono dei problemi. È bensì vero che, nel corso della sua esistenza ormai più che trentennale, l'ONU ha vissuto diverse gravi crisi, provocate sia dai conflitti di cui venne adita sia dalle divergenze ideologiche e politiche tra i Membri. Oggi ancora quasi tutti gli Stati, allorché vedono in gioco i loro interessi nazionali, tendono a dare la priorità a questi rispetto ai pareri della comunità internazionale. Le contese tra grandi potenze hanno anch'esse inevitabilmente delle ripercussioni sulle attività dell'ONU.

¹⁾ Vedasi segnatamente la risoluzione 3399 (XXX) del 26 novembre 1975 sulla Namibia e la risoluzione 3411 G (XXX) del 10 dicembre 1975 sul Sudafrica. Per contro la risoluzione 3396 (XXX) del 21 novembre 1975 sulla Rhodesia conserva la formula secondo la quale il Consiglio nazionale africano è «il rappresentante unico e autentico delle aspirazioni reali del popolo dello Zimbabwe».

²⁾ Vedasi le considerazioni del cap. III n. 2 lett. a.

³⁾ Vedasi le considerazioni del cap. IV n. 1 lett. c.

⁴⁾ Vedasi cap. II e III.

Nel corso degli ultimi anni, l'abbiamo sottolineato, la crisi dell'ONU si è manifestata in connessione con due problemi politici di prima grandezza: Sudafrica e Medio Oriente. Diverse risoluzioni adottate in proposito, segnatamente quella assimilante il sionismo al razzismo, sono state condannate da numerosi Membri. La Svizzera, se fosse nell'ONU, incontrerebbe anch'essa delle difficoltà, peraltro non insormontabili: le decisioni politiche mettono certo un Neutro in una situazione delicata e l'obbligano a soppesare accuratamente ogni dichiarazione in funzione dei criteri di questa sua neutralità, affinché non lo si possa poi accusare di prendere partito in un conflitto.

Certo, da anni ormai, nelle istituzioni specializzate e nelle conferenze siamo abituati alle puntate sul terreno politico, ma le decisioni dell'ONU come tale assumono pregnanza politica ben maggiore, sia nel quadro del sistema onusiano sia sul piano elvetico interno.

Già in occasione dei voti su problemi politici, avvenuti nell'ambito delle organizzazioni internazionali cui partecipiamo, s'è potuto osservare, segnatamente nel 1974 e nel 1975, che le nostre posizioni originavano discussioni vive e sovente commenti critici nell'opinione pubblica. È certo che delle dichiarazioni in seno all'ONU stessa susciterebbero discussioni di tanto più accese. Le nostre decisioni, come anche le loro ripercussioni nell'opinione pubblica elvetica, potrebbero a loro volta suscitare reazioni nell'una o nell'altra parte in conflitto.

Ne viene che il nostro attuale statuto non potrebbe dirsi privo di vantaggi qualora però fosse dimostrabile ch'esso non ci preclude la piena difesa dei nostri interessi nel quadro dell'ONU. Orbene è giocoforza costatare che la nostra estraneità all'ONU, tenendo conto dei mutamenti e degli sviluppi frattanto intervenuti, comporta invece considerevoli inconvenienti. La Commissione consultiva l'ha giustamente riconosciuto anch'essa.

L'isolamento della Svizzera, risultante dalla progressiva universalizzazione dell'ONU, non è la sola fonte di gravi problemi. Nei nostri precedenti rapporti, segnatamente in quello del 1971, abbiamo rilevato che anche la nostra collaborazione con l'ONU «tecnica» resterà incompleta fintanto che non parteciperemo ai lavori degli organi principali, specie dell'Assemblea generale, nonché delle commissioni e dei consigli ad essa direttamente subordinati. Questa lacuna s'è aggravata, da allora, e non a cagione di un particolare comportamento nostro, bensì a cagione dell'evoluzione stessa dell'ONU.

Infatti l'ONU è rimasta sin dall'origine subordinata all'Assemblea generale e all'ECOSOC, competenti ad esaminare i rapporti e i programmi di lavoro degli organi e degli istituti specializzati; ne viene che la Svizzera,

ancorché membro della maggior parte degli organi tecnici, trovasi esclusa dal loro coordinamento centrale, con evidente pregiudizio. Su questa situazione, già sfavorevole, s'è poi innestata l'evoluzione cui accenniamo qui innanzi: l'ONU ha rafforzato la propria funzione sul piano mondiale, funzione che si svilupperà ancora allorché gli sforzi fatti per ristrutturare le attività nei settori economico e sociale avranno toccato i loro approdi¹⁾, e per svolgerla coerentemente, deferisce viepiù alle assemblee generali, ordinarie o straordinarie, le decisioni fondamentali determinanti gli orientamenti dei suoi organi e dei suoi istituti specializzati, vuoi sul piano politico vuoi sul piano economico e tecnico. Ne viene che ormai la Svizzera trovasi esclusa dal principale processo decisionale, onde anche se prende posizione, nell'ONU tecnica cui partecipa, sa di farlo in gran parte invano, dacché le opzioni principali sono già state definite al livello onusiano superiore che le è precluso; le sue dichiarazioni sono così, sui punti essenziali, vanificate a priori.

Allorché i suoi interessi sono in gioco all'ONU, la Svizzera può esprimersi come osservatore soltanto qualora i consigli e le commissioni accolgano la sua istanza d'intervento. Certo il nostro statuto d'osservatore ci consente di seguire i dibattiti pubblici dell'Assemblea generale, delle sue commissioni e dei consigli, tuttavia diversi organi onusiani, segnatamente la seconda commissione dell'Assemblea generale e l'ECOSOC tendono viepiù a creare, per trattare problemi importanti, gruppi ristretti, ufficiosi, nei quali gli osservatori non sono ammessi. Orbene, proprio nel quadro di questi gruppi ufficiosi avvengono i negoziati decisivi, ed i dibattiti pubblici successivi altro non fanno se non sancirne i risultati. In una tale situazione torna estremamente arduo, per un osservatore, difendere efficacemente gli interessi del proprio Paese.

Già abbiamo rilevato che la Svizzera non era stata eletta o rieletta in diversi organi dell'ONU²⁾: invero se talora occorre imputarne l'applicazione oggettiva del principio dell'avvicendamento, molto sovente occorre imputarne invece la nostra non-appartenenza all'ONU. Aggiungasi che il fatto di non poter offrire agli altri il nostro appoggio, in occasione di elezioni, ci esclude dalla politica del «do ut des» e moltiplica così gli insuccessi.

ii. Inconvenienti dell'estraneità quanto ai settori economico e sociale

Favorire il progresso economico e sociale di tutti i popoli è finalità cardinale enunciata nel preambolo della Carta delle Nazioni Unite³⁾. Soprattutto nel corso dell'ultimo decennio questa finalità è assurta a pieno significato

¹⁾ Vedasi cap. II n. 4 lett. b.

²⁾ Vedasi in merito cap. IV n. 2 lett. a.

³⁾ E precisata poi negli articoli 55 e seguenti della Carta stessa.

in seguito alle adesioni successive dei Paesi emergenti, le cui preoccupazioni economiche vengono ovviamente sul proscenio¹⁾. Nei precedenti rapporti abbiamo precisato che la nostra partecipazione al processo di sviluppo economico era assicurata tramite la nostra presenza negli organi specializzati, quali la CNUCED e l'ONUDI²⁾; siamo parimente chiamati a cooperare alla messa in opera della strategia internazionale del secondo decennio delle Nazioni Unite per lo sviluppo, definita dall'Assemblea generale nel 1970, all'elaborazione della quale abbiamo dato un fattivo contributo, ancorché soltanto nella misura in cui questa strategia viene attuata dagli organi e dagli enti di cui siamo membri³⁾. Il regolamento interno dell'ECOSOC ci conferisce inoltre la possibilità di presentare delle dichiarazioni alle sedute pubbliche del comitato competente, il lavoro tuttavia passa viepiù ai gruppi ufficiosi, ai quali non siamo ammessi.

L'insufficienza della nostra partecipazione ai lavori dell'ONU, connessi direttamente coi nostri interessi, diventa palese anche a proposito delle società transnazionali. È vero che possiamo fare delle dichiarazioni in merito all'ECOSOC, come è stato il caso nel 1975, ma è anche vero che, nonostante reiterati passi diplomatici, non siamo stati eletti nella neoistituita commissione delle società transnazionali, proprio, secondo le nostre informazioni, a cagione della nostra non-appartenenza all'ONU⁴⁾.

Gli inconvenienti dell'estraneità all'ONU si manifestano non soltanto su questioni economiche particolari bensì sull'orientamento generale: le trasformazioni emerse nell'economia mondiale, a contare dal 1973, hanno provocato, come l'abbiamo segnalato, una serie di incisive decisioni, concretanti un netto cambiamento di rotta nelle relazioni economiche mondiali ed ingeneranti grosse conseguenze anche per noi, indipendentemente dal fatto che esse tengano o non tengano conto delle nostre concezioni. La dichiarazione e il programma d'azione per l'impostazione del fondamentale nuovo ordine economico internazionale e l'altrettanta fondamentale Carta dei diritti e doveri economici degli Stati stanno infatti oggi, da un'angolatura o dall'altra, costantemente all'ordine del giorno di tutti gli organi onusiani; le organizzazioni regionali e gli Stati devono tenerne conto.

È senz'altro concepibile che altre assemblee straordinarie vengano convocate in avvenire per continuare l'elaborazione di nuovi concetti economici mondiali e che, in occasione delle prospettate ristrutturazioni economiche e sociali, le discussioni di politica economica vengano trasferite viepiù all'

¹⁾ Il rapporto della Commissione consultiva tratta pure i problemi della politica economica multilaterale, pag. 77.

²⁾ Cfr. rapporti del 1969 e del 1971.

³⁾ Vedi il rapporto del 1971.

⁴⁾ Vedi le considerazioni nel cap. III n. 3 lett. c.

ONU politica. A lungo termine la Svizzera, il cui potenziale economico travalica di gran lunga l'importanza territoriale e demografica, non potrà estraniarsi da questo capitale processo decisionale senza subirne pregiudizio.

In questi ultimi tempi è stata messa innanzi sovente l'opinione che la Conferenza di Parigi sulla cooperazione economica internazionale (CEEI, ovvero dialogo Nord-Sud), ai cui lavori, deliberatamente spolticizzati, noi abbiamo potuto pienamente associarci, fosse stata concepita per conferire un impulso eccezionale ai negoziati arenatisi sul terreno onusiano, come verrebbe indirettamente dimostrato del modo stesso in cui fu impostata: partecipazione limitata a 27 membri e termine fisso per il compimento dei lavori. Ma le difficoltà incontrate proprio nel corso di questo dialogo nord-sud, nonostante le cautele prese, dimostrano che la responsabilità dei ritardi nella soluzione delle grosse questioni economiche mondiali non va ascritta alla pesantezza dell'apparato onusiano bensì alla complessità oggettiva dei problemi e al peso ingente degli interessi in gioco. Bisogna dunque ammettere che le relazioni economiche internazionali saranno viepiù marcate dalle decisioni degli organi delle Nazioni Unite — Assemblea generale, ECOSOC, CNUCED, BIRD, FMI e GATT — il che d'altronde risulta pienamente conforme agli intenti del Terzo mondo. Ne viene che l'assenza del nostro Paese proprio da questi organi importanti, nell'ambito dei quali sono prese le decisioni capitali, renderà sommamente difficile la difesa delle nostre concezioni e dei nostri interessi.

iii. Inconvenienti dell'estraneità quanto al settore della codificazione del diritto internazionale pubblico

Già rilevammo nei rapporti anteriori che oggigiorno il diritto internazionale pubblico viene codificato quasi esclusivamente nel quadro delle Nazioni Unite¹⁾; abbiamo del pari sottolineato a più riprese che l'affermazione del diritto costituiva uno dei compiti eminenti d'uno Stato neutro. In effetti, la Svizzera desidera fermamente veder le relazioni internazionali svilupparsi conformemente a chiari principi giuridici, onde tiene moltissimo ad esercitare una sua influenza sull'elaborazione di detti principi. La nostra partecipazione alla codificazione del diritto internazionale resterà però forzatamente limitata fintanto che resteremo fuori dalla porta dell'ONU²⁾.

Già abbiamo esposto, in modo molto analitico, come vengono codificati i diversi settori del diritto internazionale³⁾. I progetti dei singoli articoli sono preparati e discussi nella commissione del diritto internazionale, da cui

¹⁾ Cfr. rapporti del 1969 e del 1971, citati.

²⁾ La Commissione consultiva è giunta alla conclusione che il nostro diritto di partecipazione ai lavori dell'ONU, in questo settore, si è deteriorato assai nel corso degli ultimi anni (pag. 72 seg.).

³⁾ Vedi il rapporto del 1969.

ovviamente ogni internazionalista svizzero è escluso, e nell'Assemblea generale, innanzitutto in seno alla sesta commissione. Recentemente è invalsa la pratica di consultare, sui progetti in cantiere, soltanto gli Stati membri dell'ONU; non solo, si tende ormai a tralasciare la Conferenza diplomatica, includente anche gli Stati impartecipi, davanti alla quale si soleva presentare il testo finito per l'adozione e la promulgazione.

3. La Svizzera membro dell'ONU — Prospettive e condizioni

Segnatamente nel nostro rapporto del 1969 esponemmo dettagliatamente le possibilità e le condizioni d'una adesione elvetica all'ONU¹⁾. Giusta il suo mandato, la Commissione consultiva ha consacrato anch'essa la maggior parte dei propri lavori all'esame di questo problema²⁾, come si desume dal suo stesso rapporto. Ci sembra dunque utile riprendere qui solo gli aspetti più importanti per trattarli secondo il rapporto commissionale, incentrandoci però sulle conseguenze dell'universalità dell'ONU, sulla compatibilità della neutralità con l'adesione, nonché sulla missione umanitaria e i buoni uffici, colonne tradizionali della nostra azione internazionale.

a. Universalità dell'ONU e adesione elvetica

Nei nostri due precedenti rapporti rilevammo che l'universalità dell'ONU costituisce un capitale elemento di valutazione per quanto attiene alle nostre relazioni con essa³⁾. La Commissione consultiva, dal canto suo, ha considerato che questa universalità onusiana rappresenta l'argomento principale in favore dell'adesione del nostro Paese⁴⁾.

Come l'abbiamo richiamato sopra⁵⁾, l'ONU è divenuta ormai praticamente universale in seguito all'ammissione, nel 1971, della Repubblica Popolare Cinese in quanto unico rappresentante della Cina e dei due Stati tedeschi, nel 1973. La Svizzera è oggi il solo Stato che resti volontariamente fuori dell'ONU (il problema è diverso per i Microstati in quanto una loro adesione, sino a questi ultimi tempi, non era prevista già per il fatto che la popolazione esigua avrebbe posto loro problemi pratici ardui assai). Concludendo, l'argomento giusta il quale altri Stati importanti erano anch'essi fuori dell'ONU ha perso valore e non è più pertinente. Più ancora che in passato la nostra estraneità all'ONU appare ora chiaramente come

¹⁾ Vedi il nostro rapporto del 1969.

²⁾ Rapporto della Commissione consultiva, p. 10 e 26.

³⁾ Vedere nostri rapporti del 1969 e 1971.

⁴⁾ Rapporto della Commissione consultiva, p. 11 e 95.

⁵⁾ Vedere nostre considerazioni al cap. II n. 1.

una nostra individuale responsabilità. Ne discende che dovremo sempre più frequentemente spiegare le ragioni della nostra posizione singolare, cosa non facile se si pon mente che noi abbiamo sempre proclamato che l'universalità delle nostre relazioni internazionali era un corollario della nostra neutralità.

L'universalità dell'ONU rafforza, come la Commissione consultiva l'ha giustamente rilevato ¹⁾, la portata dell'articolo 2 numero 6 della Carta, giusta il quale l'Organizzazione procura che gli Stati impartecipi agiscano nondimeno secondo i principi onusiani, almeno nella misura necessaria al mantenimento della pace e della sicurezza internazionali. Gli impartecipi possono bensì obiettare che in diritto internazionale tal disposto eteronomo non può vincolarli ²⁾, resta comunque il fatto ch'esso vincola ben 147 Stati membri dell'ONU e che questa quasi totalità mondiale esercita oggettivamente una pressione già oggi pressoché incontrastabile e, domani, con l'avvicinarsi dell'ONU alla piena universalità, addirittura cogente.

b. Compatibilità di neutralità ed adesione

Come affermato nei nostri due precedenti rapporti e come dichiarato dalla Commissione consultiva, la Svizzera — ne siamo convinti — può aderire all'ONU soltanto mantenendo il proprio statuto di neutralità permanente.

Nel nostro rapporto del 1969 abbiamo esposto particolareggiatamente i fondamenti giuridici della neutralità ³⁾: quelle considerazioni permangono valide. Successivamente, nel nostro messaggio del 5 febbraio 1975 ⁴⁾ sulla partecipazione della Svizzera all'Accordo relativo a un programma internazionale dell'energia avevamo fatto osservare come non sussistesse obiezione alcuna al fatto che uno Stato neutro aderisca a organizzazioni internazionali universali o regionali, purché ciò non comporti l'obbligo di intervenire in un conflitto armato ⁵⁾.

Nell'Atto finale della Conferenza di Helsinki sulla sicurezza e la cooperazione in Europa (CSCE) il primo principio, sancente il rispetto dei diritti di sovranità, è stato completato, in seguito a un'iniziativa svizzera, con una dichiarazione che riconosce il diritto alla neutralità degli Stati firmatari ⁶⁾.

¹⁾ Rapporto della Commissione consultiva, p. 16.

²⁾ Vedere il nostro rapporto del 1969.

³⁾ Vedansi i relativi passi del rapporto 1969.

⁴⁾ FF 1975 I 741

⁵⁾ *ibid.*, pag. 792 s.

⁶⁾ Atto finale della CSCE, dell'agosto 1975, questioni relative alla sicurezza in Europa, l. a. I, *in fine*.

i. *Le neutralità e la Carta delle Nazioni Unite*

La nozione di sicurezza collettiva, contenuta nella Carta, e la neutralità si prefiggono entrambe il *mantenimento della pace*. Ancorché battano vie differenti per conseguire tale scopo, la dottrina dominante riconosce attualmente che la Carta non esclude la neutralità³¹. La Svezia, la Finlandia e l'Austria hanno dimostrato che i Neutri possono assumere una funzione attiva come membri dell'ONU, senza porsi in contraddizione con il proprio statuto di neutralità. Il problema della neutralità si pone anzitutto in rapporto con le disposizioni del capitolo VII della Carta, relative alle sanzioni collettive³². Il Consiglio di sicurezza, se accerta una minaccia contro la pace, una breccia nello stato di pace o un atto d'aggressione, può decidere l'applicazione delle sanzioni non militari, previste dall'articolo 41 oppure, ove si rivelassero insufficienti, adottare provvedimenti militari, conformemente all'articolo 42.

Per norma, i Membri sono tenuti, giusta l'articolo 25 della Carta, all'accettazione e all'applicazione delle decisioni del Consiglio di sicurezza. Secondo le disposizioni del capitolo VII, il Consiglio può invitare tutti i Membri, o taluni di essi, a partecipare all'esecuzione di determinate sanzioni. Le sanzioni non implicanti l'impiego della forza debbono essere applicate direttamente dai Membri così sollecitati, per contro un Membro trovasi obbligato a partecipare a sanzioni militari, giusta l'articolo 43, soltanto ove abbia stipulato un accordo speciale, ratificato poi secondo le sue regole costituzionali, con il Consiglio di sicurezza³³.

In passato, tale sistema di sicurezza collettiva non è stato applicato mai, anche per il fatto che sanzioni collettive possono essere decise soltanto se nessun membro permanente del Consiglio di sicurezza fa uso del diritto di veto³⁴. Le disposizioni del capitolo VII sono state sinora applicate soltanto una volta, quando il Consiglio ordinò, il 16 dicembre 1966, fondandosi sugli articoli 39 e 41 della Carta, sanzioni economiche contro la Rhodesia³⁵. Questa constatazione non deve tuttavia indurci a sottovalutare la portata delle disposizioni del capitolo VII esaminando la possibilità d'adesione della Svizzera, anzi occorre ben porre in chiaro, da un canto, se la neutralità è compatibile con la partecipazione a sanzioni e, d'altro canto, se la Carta offre a un Membro possibilità di sottrarvisi.

³¹ Vedasi nostro rapporto del 1969 e la bibliografia menzionata.

³² Nel nostro rapporto del 1969 avevamo lungamente analizzato il sistema di sicurezza collettivo, onde ci limiteremo qui ai punti principali.

³³ Finora non è stato mai concluso un accordo di tal genere.

³⁴ Art. 27 n. 3 della Carta.

³⁵ Risoluzione 232 (1966) del Consiglio di sicurezza.

Nel nostro rapporto del 1969 già avevamo spiegato come il sistema di sicurezza collettiva richieda una presa di posizione contro chi infrange la pace e come l'ONU, decretando sanzioni, divenga partecipe del conflitto; orbene, lo statuto di neutralità, dal canto suo, esige il rifiuto di qualsiasi ingerenza, di qualsiasi azione militare e il trattamento uguale di tutti i belligeranti¹⁾.

Ne consegue che una partecipazione della Svizzera a *sanzioni militari* sarebbe esclusa, e ciò è confermato senza riserva alcuna anche dalla Commissione consultiva²⁾. L'articolo 43 della Carta però ci consentirebbe, anche come membro dell'ONU, di non partecipare a tali sanzioni. Contestualmente la Commissione ha esaminato se la Svizzera dovrebbe ritirarsi dall'ONU nel caso in cui il Consiglio di sicurezza ordinasse sanzioni militari³⁾. Siamo del parere che basterebbe, per rispettare la neutralità, astenerci dalle sanzioni militari, anche perché la decisione di uscire dall'ONU rischierebbe d'essere interpretata come appoggio al sanzionato piuttosto che come manifestazione d'imparzialità conforme alla neutralità.

La situazione è diversa per quanto concerne le *sanzioni non militari*. Queste ultime devono essere applicate automaticamente, dai Membri così sollecitati⁴⁾, non appena deliberate dal Consiglio di sicurezza. L'esperienza rodesiana — allorché il Consiglio di sicurezza, fondandosi sull'articolo 2 numero 6 della Carta, si rivolse non solo ai Membri ma anche agli Stati non membri — sta a provare la scarsa probabilità che il Consiglio abbia, in avvenire, a sollecitare soltanto taluni Membri ad applicare le sanzioni; effettivamente l'efficacia delle medesime risulterebbe minima senza la partecipazione compatta della comunità internazionale.

Le sanzioni non militari, d'altronde, non appaiono necessariamente incompatibili con la neutralità⁵⁾. Invero una chiara distinzione analitica tra provvedimenti compatibili e non compatibili risulterebbe assai ardua, si può dire comunque che uno Stato determinato a rimaner fedele alle finalità di una neutralità permanente non dovrebbe, di norma, partecipare a provvedimenti assumenti un carattere di guerra economica. D'altro canto, esso non può tollerare che la propria non-partecipazione produca l'effetto di eludere le sanzioni oppure di comprometterne l'efficacia. Aggiungasi che i provvedimenti non militari previsti dalla Carta non sono soltanto di natura econo-

¹⁾ Vedasi il rapporto del 1969.

²⁾ Vedasi il rapporto della medesima, p. 32.

³⁾ Vedasi il precitato rapporto.

⁴⁾ Vedasi sempre il rapporto del 1969.

⁵⁾ Vedi il nostro rapporto del 1969 e il rapporto della Commissione consultiva, p. 33.

mica. Concludendo, torna impossibile dire a priori quali sanzioni non militari risulterebbero compatibili o incompatibili con la nostra neutralità¹⁾.

In seguito alle sanzioni decretate il 16 dicembre 1966 contro la Rhodesia non abbiamo potuto tralasciare, pur se non membri dell'ONU, di adottare taluni provvedimenti in modo autonomo, in quanto il Consiglio di sicurezza aveva invitato tutti gli Stati, membri o non membri dell'ONU, ad applicare tali sanzioni; inoltre ove la Svizzera non avesse preso i provvedimenti adeguati, essa sarebbe divenuta la piattaforma del commercio esterno rodesiano²⁾.

Sembra poco probabile che il Consiglio di sicurezza abbia a prendere sanzioni la cui applicazione ci spinga a violare il nostro statuto di neutralità. Da questo profilo, il diritto di veto delle grandi Potenze consolida la garanzia che la Svizzera potrà tutelare la propria neutralità anche come membro dell'ONU. Nondimeno, non potendosi escludere con assoluta certezza sanzioni la cui applicazione contrastasse con la nostra neutralità, dobbiamo cercare di determinare se il diritto di neutralità prevale, per la sua natura giuridica, sulla Carta oppure se è stato espressamente o tacitamente riconosciuto dall'ONU.

L'articolo 103 della Carta dispone che, in caso di conflitto tra gli obblighi derivanti dalla Carta e altri obblighi derivanti da qualsiasi altro accordo internazionale, i primi sono, *pozziori*. Tuttavia, le norme del diritto internazionale consuetudinario permangono valide per le Nazioni Unite e i loro membri sinché non siano state modificate da un accordo; orbene possiamo ragionevolmente asserire che lo statuto di neutralità, pur fondandosi normalmente su un trattato, è ormai progressivamente divenuto un principio

¹⁾ Non possiamo quindi associarci all'opinione espressa nel primo documento addizionale al rapporto della Commissione consultiva, pag. 11 (allegato alla «Documentazione per la stampa» del 29.6.1976), giusta la quale la Svizzera, ove fosse membro dell'ONU, dovrebbe astenersi dal partecipare a qualsiasi sanzione, per tutelare la credibilità della propria neutralità.

²⁾ Vedasi il nostro rapporto del 1969; cfr. anche Bindschedler: *Die Schweiz und die Sanktionen gegen Rhodesien*, ZaöRV 28, 1968, p. 1. L'Austria, membro dell'ONU, aveva considerato che, essendo la Rhodesia non riconosciuta né come Stato né come belligerante, la ribellione contro la Gran Bretagna non poteva essere qualificata «guerra», giusta il diritto internazionale pubblico; quindi l'Austria concludeva che non erano toccati né il diritto di neutralità né gli obblighi che ne derivano. Ma anche in caso di vera guerra, un Neutro non è obbligato a sottoporre le proprie importazioni al diritto di neutralità. L'Austria, pur dichiarando di applicare le sanzioni, in questo caso concreto, fondandosi sulle considerazioni di cui sopra, ha riaffermato contemporaneamente il proprio statuto di neutralità permanente. Cfr. Zemanek, *Oesterreich und die Sanktionen gegen Rhodesien*, ZaöRV 28, 1968, pag. 29 e segg.

di diritto internazionale consuetudinario¹⁾. Ma questa tesi non è ammessa dalla dottrina generale²⁾. Perciò l'Austria non ha potuto fondarsi su di essa per definire il rapporto tra la propria neutralità e la Carta ed ha fatto, per contro, ricorso all'argomentazione che l'ONU, accogliendo un Neutro come Membro, ha agito in piena conoscenza di causa e ne ha quindi riconosciuto lo statuto di neutralità. Da questa tesi austriaca conseguirebbe che gli organi dell'ONU, segnatamente il Consiglio di sicurezza, dovrebbero liberare il Neutro dall'obbligo di applicare una decisione di natura tale da porlo in conflitto con il proprio statuto di neutralità³⁾.

Condividiamo fundamentalmente tale concezione. La maggior parte dei Membri fondatori dell'ONU conoscono il nostro statuto di neutralità e l'hanno riconosciuto da lunga data. Per contro, tale statuto, giuridicamente e politicamente molto affinato, risulta generalmente meno familiare ai numerosi nuovi Membri delle Nazioni Unite: riteniamo quindi che esso dovrebbe essere richiamato in caso di adesione della Svizzera all'ONU.

ii. *Modalità per il mantenimento della neutralità in seno all'ONU*

Nel nostro rapporto del 1969 avevamo esaminato tre possibilità teoriche per mantenere la nostra neutralità in seno all'ONU: adesione con riserva formale di neutralità; adesione e conclusione simultanea di un accordo giusta l'articolo 43 della Carta; adesione senza espresso riferimento alla neutralità⁴⁾. Orbene, dobbiamo scartarle tutte e tre, e la Commissione consultiva, per ragioni analoghe alle nostre⁵⁾, consente con noi. Essa propone per contro che la Svizzera accompagni la propria domanda d'adesione con una dichiarazione in cui afferma la volontà di mantenere, pur entrando all'ONU, la propria neutralità permanente tradizionale, fondata sul diritto delle genti, e di assumere gli obblighi che ne derivano. Se, successivamente, il Consiglio di sicurezza raccomanderà l'ammissione della Svizzera e se l'Assemblea generale l'approverà, il nostro Paese potrebbe, in piena buona fede, dedurne che l'ONU ha tacitamente riconosciuto la neutralità permanente elvetica⁶⁾. Una minoranza della Commissione consultiva tuttavia preferisce la riserva formale di neutralità, oppure, nel caso in cui siffatta riserva non fosse formulabile con pieno effetto di diritto internazionale pubblico, una dichiarazione mediante cui la Svizzera declini espressamente la partecipazione a qualsiasi sanzione⁷⁾.

¹⁾ Vedi il nostro rapporto del 1969.

²⁾ Cfr. Chaumont, Nations Unies et Neutralité, Recueil des Cours 89, 1956 I pag. 43 il quale ritiene che gli impegni previsti all'articolo 103 della Carta segnino i limiti dello statuto di neutralità.

³⁾ Cfr. ad esempio Verdross, Völkerrecht, 5^a ediz., 1965, pag. 656.

⁴⁾ Vedasi rapporto del 1969.

⁵⁾ Rapporto della Commissione consultiva, pag. 35.

⁶⁾ Rapporto della Commissione consultiva, pag. 37.

⁷⁾ Primo documento addizionale al precitato rapporto, doc. cit., pag. 24.

Sinora nessuno Stato neutro, all'atto dell'adesione, ha richiamato, in un modo o nell'altro, il proprio statuto di neutralità. Occorre però dire che nessuno trovavasi in una situazione identica alla nostra ¹⁾.

La Svizzera, dal canto suo, farebbe probabilmente, al momento dell'adesione, una dichiarazione unilaterale di neutralità, formulandola preferibilmente in termini generali, già per il fatto che, come detto innanzi, non riteniamo inconcepibile la partecipazione a talune forme di sanzioni. La politica di neutralità esige, per natura, che ogni caso concreto sia esaminato alla luce dei suoi principi, talché nessun Paese neutro trovasi in grado di stabilire in anticipo la propria posizione in tutti i suoi aspetti concreti.

iii. *Politica di neutralità in seno all'ONU*

Ci siamo sempre sforzati di far sì che la nostra politica di neutralità risultasse credibile e, quanto possibile, prevedibile. Applichiamo tale sistema anche quando ci pronunciamo su questioni politiche in seno a organi e istituzioni specializzate dell'ONU e continueremo a farlo nella qualità di membri dell'ONU.

Non abbiamo mai ritenuto che il fatto di praticare una politica di neutralità significhi rinuncia a qualsiasi politica estera. La politica di neutralità va definita come la politica condotta da un Paese neutro in tempo di pace nell'intento di evitare d'essere coinvolto in un conflitto armato ²⁾. Nel contempo lo Stato neutro serba un margine sufficiente per svolgere la parte della propria politica esterna che non è in rapporto diretto con la neutralità ³⁾.

La partecipazione dei Neutri a organizzazioni internazionali di carattere politico implica principalmente due compiti: anzitutto quello di tutelare i propri interessi e difendere i propri punti di vista in merito a problemi di carattere generale, in secondo luogo quello di far rispettare il diritto e promuovere soluzioni equilibrate e ragionevoli. Infine i Neutri debbono esercitare un'azione mediatrice e sforzarsi di condurre le Parti al compromesso.

¹⁾ Cfr. nostro rapporto del 1969.

²⁾ Cfr. Bindschedler, *Die Neutralität im modernen Völkerrecht*, ZaöRV 17, 1956/57 pag. 4; Guggenheim, *Der Neutralitätsbegriff im allgemein Völkerrecht und in der internationalen Organisation*, in *Festschrift Verdross*, 1971, pag. 121. Abbiamo nuovamente confermato detta regola fondamentale nel nostro precitato messaggio del 5 febbraio 1975 sulla partecipazione della Svizzera all'Accordo relativo a un programma internazionale dell'energia.

³⁾ Non possiamo dunque associarci al primo documento addizionale al rapporto della Commissione consultiva, doc. cit. pag. 13, secondo cui la Svizzera dovrebbe dare sistematicamente prova di riserva nelle questioni politiche in seno all'ONU.

Tale comportamento è risultato soddisfacente in occasione della Conferenza sulla sicurezza e la cooperazione in Europa (CSCE).

Evidentemente, in caso di dibattiti in seno all'ONU concernenti conflitti rispetto ai quali la neutralità richiedesse una drastica non-ingerenza, dovremmo astenerci da qualsiasi dichiarazione interpretabile come favorevole a una delle Parti. Tuttavia dovremmo anche chiederci, ogni volta, se la nostra concezione di una neutralità attiva non ci imponga lo stesso di pronunciarci¹⁾. L'adesione all'ONU, in effetti, significa affermazione della nostra solidarietà con la comunità internazionale, manifestazione del nostro interesse per i problemi di quest'ultima e della nostra volontà di contribuire efficacemente alla loro soluzione. Noi dobbiamo usare l'alto foro rappresentato dalle Nazioni Unite per esporre la nostra politica di neutralità e dimostrare che essa non limita le nostre possibilità d'azione bensì costituisce uno strumento al servizio dei popoli e della pace.

La Commissione consultiva ha esaminato il comportamento che la Svizzera potrebbe adottare in occasione delle votazioni in seno all'ONU²⁾. Fondandosi su uno studio della propria segreteria, essa ha analizzato i voti sulle risoluzioni della 29^a Assemblea generale, nel 1974, relative al conflitto del Medio Oriente e del Sud Africa. Essa ha esaminato parimente come la Svizzera avrebbe potuto votare qualora fosse stata partecipe dell'ONU, considerando segnatamente il modo in cui hanno agito gli altri Paesi (connessione necessaria stante le consultazioni che si svolgono tra i Neutri e gli altri prima dei voti). La Commissione è giunta alla conclusione che, su circa 30 risoluzioni, la Svizzera si sarebbe indubbiamente astenuta su un terzo o al massimo sulla metà — l'Austria si è astenuta 12 volte, la Svezia 11 — mentre sulle rimanenti avrebbe potuto pronunciarsi con un «sì» o con un «no», pur rimanendo fedele alle esigenze della propria politica di neutralità. I risultati di tale indagine rivelano che, all'ONU, la Svizzera resterebbe in grado di affermare la propria identità pur seguendo l'irrinunciabile politica di neutralità. Queste conclusioni, d'altronde, concordano assai con la nostra esperienza in seno agli organi e alle istituzioni specializzate delle Nazioni Unite³⁾.

c. **Missione umanitaria della Svizzera e adesione**

La neutralità ha consentito alla Svizzera di non essere coinvolta in conflitti armati. Pertanto il nostro Paese è cosciente d'avere una missione umanitaria da adempiere. Nel corso degli anni questa missione si è estesa a si-

¹⁾ Cfr. anche il secondo documento addizionale al rapporto della Commissione consultiva, doc. cit. p. 1.

²⁾ Cfr. rapporto della Commissione consultiva, p. 38 e segg.

³⁾ Vedansi le considerazioni al cap. IV n. 1 lett. a (ii).

tuazioni di emergenza diverse da quelle risultanti da conflitti armati. Attualmente la missione ingloba soprattutto l'aiuto ai rifugiati e alle vittime di guerre o catastrofi. In siffatta ottica, il Comitato internazionale della Croce Rossa (CICR) continua a svolgere una funzione molto importante. D'altronde, in seguito al nostro rapporto del 18 agosto 1971 concernente l'istituzione di un corpo di volontari per l'aiuto in caso di catastrofi, approvato il 14 marzo 1972, abbiamo istituito un tale corpo che ha già dato buona prova in diverse occasioni.

Le missioni umanitarie figurano parimente fra i compiti delle Nazioni Unite. Menzioneremo anzitutto le attività dell'Alto Commissariato per i rifugiati (HCR)¹⁾ e quelle dell'Ufficio del coordinatore delle Nazioni Unite per l'aiuto in caso di catastrofi (UNDRO)²⁾. L'ONU è parimente interessata allo sviluppo del diritto internazionale umanitario.

Intendiamo mantenerci fedeli alla nostra tradizione umanitaria. Non vi è motivo di temere che le attività dell'HCR e dell'UNDRO pongano gravi problemi in materia dacché la nostra collaborazione con le due istituzioni è già sin d'ora stretta e non potrebbe risultare se non consolidata da un'adesione della Svizzera all'ONU³⁾.

Già nel nostro primo rapporto abbiamo trattato la situazione del CICR dopo un'eventuale adesione della Svizzera all'ONU⁴⁾ e pure la Commissione consultiva si è occupata di questo problema⁵⁾. In una memoria rivolta alla Commissione, il CICR ha espresso il parere che un'adesione della Svizzera all'ONU non dovrebbe esercitare influenze considerevoli sulla funzione dell'istituzione; tuttavia talune prese di posizione della Svizzera potrebbero aver risvolti negativi per il CICR. Poiché l'azione del CICR è essenzialmente fondata sulla neutralità svizzera, esso fa notare di poter adempiere pienamente la propria missione unicamente se la Svizzera s'atterrà strettamente al diritto di neutralità e praticherà conseguentemente un'inequivocabile politica⁶⁾. La maggioranza della Commissione ritiene che i timori espressi dal CICR perderebbero ogni ragion d'essere se la Svizzera aderisse all'ONU mantenendo il proprio statuto di neutralità, restando inteso che i delegati svizzeri all'ONU dovrebbero tener conto delle preoccupazioni del CICR.

¹⁾ Cfr. cap. III n. 4 lett. d (i).

²⁾ Cfr. cap. III n. 4 lett. d (iv).

³⁾ Vedi i rapporti del 1969 e del 1971.

⁴⁾ Vedi il rapporto del 1969.

⁵⁾ Rapporto della Commissione consultiva, pag. 54 seg.

⁶⁾ Il parere del CICR è condiviso dagli autori del primo documento aggiuntivo del rapporto della Commissione consultiva, doc. cit. pag. 18.

Il nostro Collegio ha già fatto sapere di essere consapevole, in quanto depositario e garante delle convenzioni internazionali della Croce Rossa, delle proprie responsabilità nei confronti del CICR ¹⁾. Tale accertamento resta pienamente valido; d'altronde la delegazione svizzera alla Conferenza diplomatica sul diritto umanitario internazionale ha potuto, negli ultimi anni, fornirne la prova tangibile. Riteniamo quindi che una politica di neutralità, attentamente meditata in seno all'ONU, escluda ogni pregiudizio al CICR.

d. Adesione e buoni uffici

I buoni uffici, espressione della nostra disponibilità, sono un importante elemento della nostra politica estera. Nel passato, siamo stati chiamati a prestare i buoni uffici soprattutto in virtù della nostra neutralità, dobbiamo quindi chiederci se un'adesione all'ONU non riduca le nostre possibilità in questo campo.

Finora, la nostra speciale situazione di Stato impartecipe dell'ONU non ha pregiudicato questa attività. Così, ad esempio, nel dicembre 1971 siamo stati incaricati del doppio mandato di difendere gli interessi indiani in Pakistan e pakistani in India. L'ONU, dal canto suo, ha affidato a più riprese missioni speciali, umanitarie o politiche, a cittadini svizzeri.

Riscontriamo nondimeno, durante gli ultimi anni, che il numero dei mandati affidatici è scemato. La ragione risiede in parte nel fatto che, in occasione di conflitti extraeuropei, i buoni uffici di Stati europei son meno frequentemente richiesti e che, in caso di rottura dei rapporti diplomatici, emerge la tendenza ad affidare la difesa degli interessi a uno Stato ideologicamente vicino o a un'organizzazione regionale piuttosto che a un Neutro ²⁾. D'altronde — ed è questo un motivo fra i più importanti — i buoni uffici si svolgono viepiù sotto l'egida dell'ONU stessa, soprattutto per il tramite del Segretario generale o di un rappresentante da lui designato: la Svizzera è in tal modo preterita, soprattutto perché le personalità svizzere che potrebbero entrare in considerazione sono in generale poco conosciute dagli Stati membri.

Evidentemente, in talune situazioni, potremmo venir chiamati a prestare i buoni uffici proprio come «Stato Neutro non membro», in quanto il confronto avviene all'interno dell'Organizzazione e pertanto occupiamo, in certo qual modo, una «posizione di riserva» nei suoi confronti ³⁾. Nondimeno, l'accettazione di siffatta missione può porci dei problemi quando

¹⁾ Cfr. rapporto del 1969.

²⁾ Cfr. rapporto del 1969.

³⁾ Cfr. rapporto del 1969.

trattasi di un affare in cui gli Stati membri non vogliono impegnare il proprio prestigio e preferiscono affidare una missione delicata a uno Stato estraneo.

Vista l'universalità conseguita dalle Nazioni Unite, la nostra adesione non ridurrebbe le nostre possibilità in materia di buoni uffici¹⁾. In particolare, riteniamo ormai superate le obiezioni formulabili in merito a un abbandono della nostra «posizione di riserva»²⁾. Se aderissimo all'ONU, tutti i Paesi in grado di prestare buoni uffici risulterebbero membri dell'Organizzazione e siffatte missioni quindi potrebbero essere affidate soltanto a Stati membri³⁾. Riteniamo che tale situazione non potrebbe se non migliorare la nostra posizione in questo campo e darebbe, a una Svizzera membro dell'ONU, maggiori occasioni di adempiere talune missioni. Avremmo inoltre la possibilità di tener conto, quando dovessimo esprimerci o votare, di eventuali missioni di buoni uffici.

e. Conseguenze finanziarie dell'adesione

In caso d'adesione della Svizzera all'ONU la sua quotaparte di contributo al bilancio sarebbe attualmente dello 0,96 per cento. Quest'ultimo è stato, per l'esercizio biennale 1976-1977, di quasi 760 milioni di dollari, comportanti dunque un contributo elvetico di circa 3,6 milioni di dollari all'anno. Tale somma comprende i contributi che la Svizzera già versa agli organi dell'ONU, cui partecipa di pieno diritto, segnatamente la CIJ, la CNUCED, l'ONUDI, la Commissione economica per l'Europa e il Controllo internazionale degli stupefacenti.

La Commissione consultiva è del parere che le conseguenze finanziarie di un'adesione risultano sopportabili per la Svizzera anche nella stretta finanziaria che stiamo attualmente affrontando⁴⁾.

f. Referendum obbligatorio sull'eventuale adesione

Il nuovo articolo 89 della Costituzione federale, adottato in votazione popolare il 13 marzo 1977, recita, al paragrafo 5, che l'adesione a organizzazioni di sicurezza collettiva o a comunità sovranazionali va sottoposta al voto del popolo e dei Cantoni.

¹⁾ A tale riguardo ci riferiamo al primo documento addizionale al rapporto della Commissione consultiva, doc. cit. pag. 17.

²⁾ Detta opinione non corrisponde completamente al parere espresso nel documento precitato.

³⁾ Cfr. anche il rapporto della Commissione consultiva, pag. 60.

⁴⁾ Cfr. rapporto della Commissione consultiva, pag. 88.

L'Organizzazione delle Nazioni Unite, come abbiamo ricordato nel precedente rapporto ¹⁾, è un'organizzazione di sicurezza collettiva, giusta il nostro articolo costituzionale. L'adesione della Svizzera all'ONU va quindi sottoposta al referendum obbligatorio.

V. Attuazione delle proposte formulate nel rapporto del 1971: la Commissione consultiva speciale per le relazioni della Svizzera con l'ONU

1. Istituzione, composizione e mandato

Giusta la proposta formulata nel nostro rapporto del 17 novembre 1971, da voi approvato, abbiamo istituito, con decisione del 28 agosto 1973, una Commissione consultiva composta di 50 membri incaricandola di esaminare le relazioni della Svizzera con le Nazioni Unite; l'abbiamo posta sotto la presidenza di Eduard Zellweger ex-consigliere agli Stati.

La Commissione è stata formata in modo da rappresentare equamente tutte le parti del Paese e tutti i ceti della popolazione ²⁾. Erano rappresentati anche i gruppi parlamentari, tramite il loro presidente o altri dirigenti. Inoltre hanno partecipato ai lavori giudici federali e membri del comando dell'esercito, rappresentanti delle associazioni particolarmente interessate alla nostra politica estera, come la commissione nazionale svizzera per l'UNESCO, l'associazione svizzera di politica estera, l'associazione svizzera per le Nazioni Unite, la sezione svizzera dell'Unione europea, il comitato internazionale della Croce Rossa, nonché diversi professori universitari, rappresentanti delle organizzazioni femminili nazionali e dei giovani interessati alla politica.

Abbiamo incaricato la Commissione di presentarci un rapporto dettagliato nel quale fossero esaminate tutte le forme possibili per le relazioni future della Svizzera con le Nazioni Unite, corredate del relativo bilancio di vantaggi e inconvenienti. L'opinione pubblica doveva essere informata periodicamente sullo stato dei lavori commissionali nonché sull'essenziale delle conclusioni via via raggiunte ³⁾.

¹⁾ Cfr. cap. IV n. 3 lett. b (i).

²⁾ L'elenco dei membri della Commissione figura in allegato V.

³⁾ Il mandato della Commissione figura in allegato VI.

2. Lavori della Commissione

La seduta costitutiva della Commissione ebbe luogo il 16 ottobre 1973 alla presenza del Capo del Dipartimento politico federale. Avendo constatato immediatamente che sussisteva un'unica alternativa, vale a dire il mantenimento dello statu quo oppure l'adesione, la Commissione poté, sin dall'inizio, orientare con precisione i suoi lavori.

Questi terminarono poco dopo il decesso del presidente, avvenuto nel luglio del 1975, cosicché il rapporto conclusivo poté esserci consegnato il 23 agosto 1975. Simultaneamente un gruppo di 4 commissari ci presentò una memoria nella quale si dichiarava che taluni aspetti dell'adesione non erano stati sufficientemente presi in considerazione, onde il rapporto della Commissione era su quel punto lacunoso. Presa conoscenza dei due documenti, abbiamo deciso di rinviare il rapporto alla Commissione, e lo facemmo il 5 settembre 1975, indicando che tutti i membri dovevano approvare la trasmissione del detto rapporto finale al nostro Collegio e invitando dunque la Commissione a far sì che il documento risultasse pienamente conclusivo dei lavori. La Commissione approvò conseguentemente una proposta del proprio ufficio direttivo consistente nell'invito agli autori della memoria di presentare le loro considerazioni in un testo separato e nell'invito anche agli altri membri della Commissione di far valere una opinione minoritaria, qualora lo desiderassero. Seguendo questi inviti, gli autori della memoria redassero, nei termini stabiliti dall'ufficio direttivo, un nuovo documento firmato poi da 12 commissari. Inoltre 4 altri hanno presentato un documento aggiuntivo, sul quale furono successivamente apposte le firme di altri 8 commissari. Nella riunione del 17 febbraio 1976, sotto la presidenza del professor Dietrich Schindler, membro dell'ufficio direttivo, la Commissione fu così in grado di trasmetterci il rapporto originale, approvato da un'ampia maggioranza, nonché i due documenti aggiuntivi redatti dai gruppi minoritari: i tre testi ci sono pervenuti corredati di una lettera del 26 febbraio 1976 indirizzata al presidente della Confederazione. Abbiamo preso conoscenza del fascicolo nella nostra seduta del 7 aprile 1976 ed abbiamo deciso di pubblicarne i testi. Abbiamo dato scarico alla Commissione del suo mandato ringraziandola dei servizi resi. Inoltre abbiamo incaricato il Dipartimento politico di mettere a frutto i lavori della Commissione all'atto dell'elaborazione del terzo rapporto sulle relazioni con l'ONU. L'ufficio direttivo della Commissione consultiva ha comunicato al pubblico il contenuto del proprio rapporto e dei due documenti aggiuntivi in una conferenza stampa tenutasi il 29 giugno 1976.

3. Conclusioni e proposte della Commissione, segnatamente per quanto concerne l'informazione del pubblico

Il rapporto della Commissione ci ha apprestato una base valida per la valutazione delle nostre relazioni con le Nazioni Unite e noi l'abbiamo tenuta in gran conto, ancorché dissentissimo su talune sfumature. Siccome sia il rapporto sia i due documenti aggiuntivi sono stati pubblicati tralasciamo di ripresentarli in questo contesto.

Già, nel presente rapporto, abbiamo dato il nostro parere sulle conclusioni della Commissione¹⁾, via via che i diversi temi venivano toccati, e vi ritorneremo anche qui sotto, nelle conclusioni; in questo capitolo ci limitiamo dunque ad esaminare le proposte concrete formulate dalla Commissione circa l'analisi e l'informazione dell'opinione pubblica.

La Commissione si è sforzata di fare tale *analisi* per quanto concerne un'eventuale adesione della Svizzera all'ONU. Essa si è fatta informare circa il risultato dei diversi sondaggi, limitati tuttavia al semplice interrogativo «siete per o contro l'adesione della Svizzera all'ONU?». Dalle inchieste risulta che fautori ed avversari dell'adesione sono pressoché in numero uguale, permanendo però abbastanza alta la proporzione delle persone indecise. La Commissione è arrivata alla conclusione generale che il popolo svizzero manifesta un certo scetticismo riguardo alle Nazioni Unite, dovuto in gran parte alla mancanza di informazione: ne viene che l'atteggiamento dell'elettore rispetto all'eventuale adesione non può essere previsto in modo sicuro. Per questa ragione la Commissione ha proposto di esaminare scientificamente le ragioni e le motivazioni degli avversari e dei partigiani dell'adesione onde enucleare le eventuali lacune informative.

Riteniamo pure noi che sarebbe utile, ai fini della determinazione delle direttive politiche future rispetto all'ONU, conoscere non soltanto il probabile numero degli elettori favorevoli o contrari all'adesione bensì anche le loro motivazioni: approviamo quindi la proposta commissionale di procedere in merito a ricerche demoscopiche scientificamente condotte.

Ma non basta constatare le lacune, occorre poi anche procedere a colmarle. Conseguentemente la Commissione si è preoccupata di ritrovare le vie e i mezzi per migliorare l'*informazione*; essa ritiene che gli elettori hanno il diritto di essere informati quanto più ampiamente possibile, dacché trattasi di una questione che in ultima analisi toccherà a loro decidere. All'uopo la Commissione propone di pubblicare un fascicolo di informazione obiettiva sulle Nazioni Unite, da distribuire a tutti i fuochi, e ci chiede infine di formare una commissione ristretta per l'informazione.

¹⁾ Le conclusioni e proposte commissionali sono pubblicate nell'allegato VII.

Siamo disposti a seguire questi consigli e ad istituire una commissione per l'informazione, assieme alla quale esamineremo la questione dell'eventuale pubblicazione di un opuscolo popolare sulla Svizzera e le Nazioni Unite, nonché la questione di un sondaggio di carattere scientifico.

Annettiamo grande importanza all'informazione del pubblico e pensiamo che le autorità e i massmedia devono concorrere in questo compito, le une e gli altri servendosi degli strumenti di cui dispongono.

Del resto, una delle finalità principali dei nostri rapporti periodici sulle relazioni con l'ONU era proprio quella di informare, oltre la cerchia della vostra Assemblea, anche l'opinione pubblica, descrivendo ampiamente le attività sempre più numerose dell'organizzazione mondiale e riflettendo sulle loro ripercussioni nel nostro Paese. Anche il presente rapporto, come i due che l'hanno preceduto, deve contribuire a una miglior comprensione della grande organizzazione mondiale e dei suoi istituti specializzati, nonché stimolare un dialogo più vivo, tra le autorità e i cittadini, circa le relazioni del nostro Paese con essa.

Per conseguire questi scopi appare indispensabile che, parallelamente agli sforzi fatti dalle autorità, la stampa, la radio e la televisione si interessino maggiormente alle Nazioni Unite e si sforzino di dare di questa organizzazione mondiale un'immagine oggettiva.

VI. Riassunto e conclusioni

1. Il presente rapporto ha tracciato le linee di forza secondo le quali è avvenuta l'evoluzione delle Nazioni Unite nel corso di questi ultimi anni ed ha messo in luce la sua incidenza sulla posizione del nostro Paese rispetto a questa organizzazione mondiale.
- i. L'ONU è divenuta oggi praticamente universale. Questo importante approdo costituisce, secondo la Commissione consultiva, l'argomento massimo in favore di una nostra adesione. Di fatto la Svizzera è ormai il solo Paese al mondo a rimaner fuori dalle Nazioni Unite senza esservi costretta. Più che in passato la sua estraneità appare oggi dipendente dalla sua sola responsabilità, onde dovrà viepiù spiegare le ragioni di tale situazione eccezionale, né sarà compito facile, dacché questa non quadra punto con l'universalità delle nostre relazioni internazionali, considerata corollario della neutralità.

È bensì vero che nel corso degli ultimi anni sono emerse all'ONU manovre atte ad incrinarne l'universalità: il Sudafrica ha subito limitazioni nei suoi diritti di partecipazione all'Assemblea generale; Israele è stato

anch'esso vittima di misure restrittive nell'ambito di talune organizzazioni del sistema onusiano. Simili prassi, occorre dirlo, sono deplorabili, ma non possono essere da noi allegate a pretesto per dispensarci dall'affrontare, in modo realistico, il grosso problema che l'universalità dell'ONU ci pone.

- ii. L'ONU non solo è diventata universale per numero di partecipazioni, bensì anche per l'estensione dei compiti: come è sottolineato dal presente rapporto, questi inglobano ormai la maggior parte dei settori della vita dei popoli.

Attorno al nocciolo del settore propriamente politico, degli sforzi di cooperazione mondiale vanno sviluppandosi sui piani economico, sociale, giuridico, scientifico, tecnico, ecologico e umanitario, rivestenti tutti un carattere viepiù globale. In ciascun caso trattato, l'ONU non si limita più a stabilire basi statistiche e documentali; poco a poco le concezioni elaborate dall'ente, e da esso diffuse, tendono a divenire norme universali dalle quali nessun governo può prescindere. Queste concezioni, derivanti da una visione essenzialmente politica, emanano innanzitutto dall'Assemblea generale e dai suoi principali organi e pesano assai dacché indicano la direzione generale nella quale gli organi sussidiari e le agenzie specializzate devono poscia orientare la loro attività.

Conseguentemente uno Stato impartecepe dell'ONU è impedito sia di far sentire la propria voce sia di difendere le proprie posizioni nel luogo stesso ove gli orientamenti fondamentali vengono impostati e vengono prese le decisioni chiamate poi a determinare tutta l'azione del sistema onusiano. Uno Stato impartecepe si trova quindi costantemente posto di fronte a fatti compiuti e a opzioni già definite, sui quali non ha più alcuna presa. Ciò avviene segnatamente, come l'abbiamo innanzi esposto, per quanto concerne la definizione di un nuovo ordine economico internazionale e la codificazione del diritto pubblico internazionale. In quest'ultimo settore, per il quale l'interesse elvetico è tradizionalmente vivo, incontriamo le reticenze di taluni Stati, poco inclini a lasciar partecipare uno Stato estraneo ai lavori della Commissione giuridica dell'Assemblea generale, allorché essa sta lavorando ad elaborare una nuova convenzione internazionale. Inoltre le condizioni messe, questi ultimi anni, alla partecipazione elvetica hanno difficoltàato ancor più la presentazione e la difesa dei nostri punti di vista.

- iii. Il presente rapporto ha indicato le ragioni della perdita di pertinenza della vecchia distinzione tra «ONU politica» e «ONU tecnica». L'ottendersi di questa distinzione già era stato rilevato nella nostra risposta del 16 giugno 1975 all'interpellanza Hofer sulla situazione internazionale: su scala mondiale, poche imprese tecniche possono ormai essere condotte innanzi al di fuori delle grandi opzioni politiche e del

contesto generale della vita internazionale in cui necessariamente si inseriscono.

Per questa ragione la Svizzera corre il rischio di faticare viepiù a difendere in modo soddisfacente la propria posizione nel mondo qualora resti fuori dell'ONU. Non bisogna preterire il fatto che i vasti ed intensi sforzi delle Nazioni Unite per la pace mondiale e lo sviluppo economico meritano più di una mera contribuzione tecnica e finanziaria: essi meritano la collaborazione degli Stati, tramite un impegno politico. Comunque, una cooperazione ridotta alle sole attività dette «tecniche», per utile che sia, basterà sempre meno a un Paese per svolgere pienamente il proprio ruolo sulla scena internazionale.

2. Nei nostri rapporti del 1969 e del 1971 è già ampiamente parola del problema della neutralità visto in connessione con la Carta. Abbiamo chiaramente rilevato che un'adesione elvetica era concepibile soltanto nel rispetto del mantenimento della sua neutralità. Il presente rapporto ha trattato di nuovo dettagliatamente questa questione; ne richiamiamo qui gli elementi essenziali.

Occorre innanzitutto sottolineare la convergenza delle finalità tra il sistema di mantenimento della pace, definito nella Carta e precisato nella prassi onusiana, e la neutralità come la Svizzera la concepisce; del resto, pur senza menzionare espressamente la neutralità, la Carta non l'esclude affatto anzi, accogliendo i Neutri, l'ONU riconosce di fatto la neutralità e la sua specifica funzione. Ma va soprattutto rilevato che nessuno Stato neutro membro dell'organizzazione si è mai trovato spinto in una situazione in cui abbia dovuto scegliere tra gli obblighi impostigli dalla Carta e le esigenze del suo statuto di neutralità. Questa affermazione può dirsi oggettivamente provata da quando la Svezia e l'Austria seggono in Consiglio di sicurezza, operandovi in modo molto attivo.

Diversi fattori rafforzano il convincimento che l'appartenenza all'ONU e una politica di neutralità sono effettivamente pienamente compatibili. Occorre richiamare che il sistema di sicurezza collettiva, previsto nel capo VII della Carta, è rimasto in pratica lettera morta ed è stato sostituito gradualmente dalla procedura detta del mantenimento della pace. Questa fondamentale evoluzione dipende dal fatto che ogni azione dell'ONU in caso di minaccia contro la pace, e a fortiori la decisione di sanzioni, suppone l'accordo dei cinque membri permanenti del Consiglio di sicurezza. Orbene, le relazioni internazionali essendo quelle note, l'eventualità di un intervento concertato delle cinque grandi potenze, o anche solo dell'assenza di divergenze tra esse, resta ben poco probabile. Ciò limita notevolmente le possibilità di azioni dell'ONU. Si può dire in questo contesto che il diritto di veto di cui dispongono i membri permanenti del Consiglio, per quanto criticato, costi-

tuisce in definitiva, per lo Stato neutro, la maggior garanzia che non arrischierà di trovarsi mai, all'ONU, in una situazione che lo costringa a piegarsi a provvedimenti obbligatori in caso di un conflitto grave, vale a dire di un conflitto implicante una grande potenza vuoi direttamente vuoi indirettamente.

Occorre aggiungere che anche nell'ipotesi in cui il Consiglio di sicurezza emanasse sanzioni militari, uno Stato membro è obbligato ad applicarle solo in virtù d'un successivo accordo speciale da concludere in buona e dovuta forma tra lo Stato in parola e il Consiglio di sicurezza. Per contro, nel caso di sanzioni non militari, non esiste una simile clausola che garantisca l'assenso dei singoli Stati interessati, esiste solo la possibilità per il Consiglio di sicurezza di dispensare taluni membri dal prendere i provvedimenti necessari per eseguire la decisione. Pur tenendo conto dei limiti molto stretti che la congiuntura politica impone ad un'azione onusiana, dobbiamo dunque riconoscere che uno Stato neutro membro dell'ONU potrebbe trovarsi giuridicamente nell'obbligo di applicare sanzioni non militari decise dal Consiglio di sicurezza. Ma occorre aggiungere subito che uno Stato impartecipe, seppur neutro, può difficilmente prescindere da una decisione di tal natura: l'abbiamo ben visto nel caso della Rhodesia quando siamo pur stati indotti a prendere, ancorché a titolo autonomo, dei provvedimenti volti a impedire che il nostro Paese costituisse una breccia nel sistema delle sanzioni contro Salisbury col farsi piazza privilegiata del commercio estero rodesiano.

3. Il problema di un'eventuale adesione della Svizzera all'ONU va esaminato ora *nel quadro generale della nostra politica estera*, le cui componenti essenziali sono, lo ripetiamo, la neutralità, la solidarietà e la partecipazione. Si impone qui un breve richiamo storico:

A contare dalla fine della Seconda Guerra mondiale, la Svizzera è riuscita a risolvere la maggior parte dei grandi problemi che le si ponevano nel settore della cooperazione internazionale. Con i suoi soci politici più stretti, vale a dire i Paesi neutri europei, essa ha avviato consultazioni regolari sia bilaterali sia multilaterali nel quadro degli enti cui anche quelli partecipavano. Fin dall'origine la Svizzera ha appartenuto all'OECE divenuta poi OCDE nonché all'Associazione europea di libero scambio (AELE). Coi suoi principali interlocutori economici, vale a dire i Paesi del Mercato Comune, essa ha concluso l'accordo di libero scambio del 1972. Con le democrazie d'Europa occidentale ha istituzionalizzato la cooperazione tramite la sua adesione all'organizzazione politica costituita dal Consiglio d'Europa.

Nel contesto Est-Ovest, la partecipazione attiva del nostro Paese alla Conferenza sulla sicurezza e la cooperazione in Europa (CSCE) le ha

consentito di riaffermare e far conoscere la sua propria identità politica.

Sul piano mondiale, la nostra presenza è stata sinora assicurata dalla nostra partecipazione alla maggior parte delle agenzie specializzate delle Nazioni Unite. Essa è stata affermata anche in seno ad organi importanti dell'Assemblea generale che trattano problemi economici e sociali: PNUD, FISE, CNUCED, ONUDI. Siamo entrati al GATT sin dal 1966 e nel 1975 siamo stati ammessi tra gli otto membri industrializzati del dialogo Nord-Sud svoltosi a Parigi nel quadro della Conferenza sulla cooperazione economica internazionale. Infine il nostro Paese ha fatto un passo importante verso il Terzo mondo assistendo, come invitato, alla Conferenza di vertice del movimento dei non-allineati tenutasi a Colombo nell'agosto del 1976.

Questa elencazione, pur nella sua scarna essenzialità, dimostra che la Svizzera ha provato la propria solidarietà con l'Europa assumendo segnatamente, grazie alla sua adesione al Consiglio d'Europa e alla sua funzione attiva nella CSCE, le responsabilità politiche postulate da detta solidarietà. Ma contemporaneamente la sua partecipazione alla cooperazione sul piano mondiale resta inficiata dalla mancanza dell'elemento essenziale vale a dire l'appartenenza all'istituto politico centrale e mantello. Trattasi di una vera anomalia per un Paese come il nostro, le cui ramificazioni internazionali travalicano le dimensioni geografiche e demografiche, anomalia che il nostro Paese potrà sempre meno sopportare indenne nel mondo interconnesso qual'è oggi.

Certo bisogna anche evitare di esagerare la funzione che un Paese come il nostro potrà svolgere in seno alle Nazioni Unite. Comunque esso potrà far sentire la sua voce nei grandi dibattiti politici ed anche nelle discussioni sui problemi più scottanti quale quello dell'incidenza del rispetto dei diritti dell'uomo sulla distensione internazionale. Abbiamo del resto già sperimentato le nostre possibilità segnatamente in occasione della CSCE, ed anche in altri collettivi internazionali abbiamo preso posizione sui temi politici. Nulla ci impedirebbe quindi di difendere anche nel quadro dell'ONU le posizioni che riteniamo giuste, senza peraltro menomare la nostra politica di neutralità.

4. Durante questi ultimi anni, segnatamente a contare dal 1969, la politica del nostro Collegio ha teso ad avvicinare la Svizzera alle Nazioni Unite. Diversi provvedimenti sono stati all'uopo presi e sono stati menzionati nei nostri precedenti rapporti ed anche in questo. Dobbiamo tuttavia segnalare che esistono dei limiti oggettivi a questa nostra politica: uno Stato impartecipe non deve né può eludere continuativamente le conseguenze del suo rifiuto di partecipare, e non sarebbe per esso né realista né equo cercare di beneficiare dei vantaggi di una piena

collaborazione con l'ONU senza assumerne, in una con l'insieme degli altri Stati, la responsabilità politica.

Da questo profilo occorre vedere le cose quali oggettivamente sono: nel continuo avvicinamento della Svizzera alle Nazioni Unite siamo giunti ad una soglia. Certo possiamo ancora prendere, ed è auspicabile che lo facciamo, talune misure settoriali, per esempio potremmo ratificare taluni strumenti internazionali onusiani, riprendere come lo auspica la Commissione consultiva l'esame di un'eventuale partecipazione elvetica alle forze onusiane di pace, ricorrere più ampiamente e più sistematicamente alle possibilità offerteci dall'Assemblea generale per stabilire contatti utili alle nostre relazioni bilaterali, rafforzare la funzione della Confederazione in quanto Paese ospitante organizzazioni e conferenze internazionali, e noi difatti abbiamo l'intenzione di procedere in questo senso tanto che prospettiamo di proporre ai vostri Consigli l'adesione ai due Patti internazionali concernenti i diritti dell'uomo; ma tutti questi provvedimenti, e gli altri ancora immaginabili seppur nei limiti dell'attuale malpasso finanziario, non bastano ormai più a fungere da sucedanei a quell'atto politico cruciale che è costituito da un'adesione del nostro Paese all'ONU.

5. Nel corso degli ultimi anni, a nulla serve nascondere, l'Assemblea generale ha preso delle decisioni non sempre compatibili con le idee giuridiche e morali secondo le quali, a nostro parere, l'ordine internazionale dovrebbe strutturarsi. Talune risoluzioni hanno anzi urtato l'opinione pubblica elvetica e, diciamo pure, l'immagine che l'ONU talora dà di se stessa non ne ha rafforzata la popolarità nel nostro Paese.

Tuttavia sarebbe pericoloso attenersi ad una veduta lacunosa della funzione delle Nazioni Unite nel mondo attuale. L'ONU non è una costruzione astratta soprannazionale vale a dire indipendente dalla volontà degli Stati che la compongono, essa è per contro il foro per eccellenza dove emergono le contraddizioni politiche, economiche e sociali di un mondo viepiù complesso e diviso ma nel contempo viepiù interdipendente come mai lo fu nel corso della storia. L'ONU è a un tempo il luogo del dialogo e del contrasto, dove tentano di definirsi pacificamente i nuovi equilibri di forza. Ripetiamo una volta ancora che, nonostante insufficienze, insuccessi e delusioni, un tale foro internazionale resta indispensabile, non foss'altro per la semplice ragione d'essere l'unico. Con l'offrire un quadro sempre disponibile di contatti e di negoziati, l'ONU consente di attenuare e talora di riassorbere o addirittura di regolare le crisi internazionali. Questa essenziale funzione è illustrata dal nuovo strumento di intervento di cui le Nazioni Unite si sono dotate: le operazioni per il mantenimento della pace, che hanno consentito loro di interpersi tempestivamente in molti conflitti. Queste

operazioni sono divenute, come è apparso chiaro in Medio Oriente e a Cipro, un elemento importantissimo nei negoziati di cessate il fuoco e creano condizioni favorevoli ad una soluzione pacifica dei conflitti. Si può quindi affermare che senza l'ONU molte vertenze avrebbero seguito un andamento ben più pericoloso per la pace mondiale.

Un'impresa così considerevole e così complessa risulta per forza di cose sempre incompiuta e sempre imperfetta. Per noi si pone la semplice questione di sapere quanto tempo ancora la Svizzera potrà rimanere estranea a questo sforzo universale, volto ad instaurare, nella pace e nella giustizia, condizioni di vita accettabili per tutti i popoli della terra.

6. Per tutte queste ragioni e dopo approfondite meditazioni il nostro Collegio è venuto nel convincimento che un'adesione della Svizzera all'ONU è desiderabile. Segue così la raccomandazione formulata dalla grande maggioranza della commissione consultiva. Noi partiamo segnatamente dall'idea che non è più concepibile che la Svizzera ricusi d'unirsi agli altri entro le Nazioni Unite. Continuando coerentemente la linea da noi seguita in politica estera, l'adesione fornirebbe alla Svizzera il quadro di cui abbisogna per dispiegare pienamente tutte le sue potenzialità; da questo profilo appare chiaro che l'adesione corrisponderebbe all'interesse ben compreso del Paese.
 7. Già nel nostro rapporto del 1969 dovemmo però constatare che la maggioranza della popolazione svizzera risultava scettica o indifferente rispetto alle Nazioni Unite. Questa constatazione ci è sembrata, e ci sembra tuttora, di gran peso dato che la Svizzera è la sola democrazia al mondo a dover sottoporre a votazione popolare una eventuale decisione di adesione. È chiaro che un voto negativo del popolo e dei Cantoni susciterebbe all'estero, come già lo rilevammo nel 1969, fieri dubbi circa la nostra volontà di collaborazione internazionale; per di più rischierebbe di aprire all'interno una crisi di fiducia circa la condotta della nostra politica estera.
- Orbene a contare dai rapporti del 1969 e del 1971 nessun mutamento radicale è intervenuto nell'opinione pubblica, atto a modificare questa situazione, anzi qua e là sono emerse opinioni ancora più critiche rispetto alle Nazioni Unite ed ai suoi enti affiliati. Per contro, le discussioni nell'ambito della commissione consultiva, ove erano pur rappresentate le principali correnti di pensiero animanti l'opinione pubblica, hanno dimostrato che era assai grande il numero di coloro i quali ritenevano d'aver ormai dati sufficienti per pronunciarsi in favore dell'adesione.

La commissione consultiva consente nondimeno assai con la valutazione, qui innanzi recata, dello stato dell'opinione, onde ha fatto delle proposte per migliorare l'informazione sulle Nazioni Unite e sulle questioni connesse con un'eventuale adesione della Svizzera. Riteniamo pertinenti queste proposte e vogliamo attuarle.

8. Il nostro Collegio è pienamente consapevole della complessità dei diversi aspetti, interni ed esterni, del problema di un'adesione della Svizzera alle Nazioni Unite e si riserva quindi di pronunciarsi ulteriormente sul momento opportuno per fare ai vostri Consigli la proposta di sottoporre la questione al popolo e ai Cantoni; esso ritiene che tale momento non dovrebbe situarsi in un avvenire troppo lontano.

Per ora i dati del problema sono stati enucleati, grazie ad analisi approfondite svolte nei nostri rapporti ed in quello della commissione consultiva, prospettiamo dunque di non presentarvi alcun altro rapporto prima del messaggio vero e proprio sull'adesione della Svizzera alle Nazioni Unite.

9. Il nostro Collegio desidera ardentemente che il presente rapporto avvii una discussione approfondita sia nella vostra Assemblea sia in seno all'opinione pubblica; che esso inciti ognuno di noi ad interrogarsi sul posto della nostra patria nel mondo contemporaneo, posto che non può essere occupato una volta per tutte ma che va continuamente difeso rendendo credibile la politica svizzera di solidarietà e di partecipazione. Orbene tutto indica, e lo diciamo a guisa di conclusione, che tra le opzioni che si offrono oggi al nostro Paese per raggiungere tale scopo, quella dell'adesione alle Nazioni Unite è una delle più importanti. Il presente rapporto, se contribuirà a far maturare questa consapevolezza, avrà invero raggiunto il suo massimo obiettivo.

Elenco delle abbreviature

AID/IDA	Associazione internazionale per lo sviluppo
AIEA/IAEA	Agenzia internazionale per l'energia atomica
BIE/IBE	Ufficio internazionale dell'educazione
BIRD/IBRD	Banca internazionale per la ricostruzione e lo sviluppo
BIRPI	Uffici internazionali riuniti per la protezione della proprietà intellettuale
BIT/ILO	Ufficio internazionale del lavoro
CAC	Comitato amministrativo di coordinazione
CDI/ILC	Commissione del diritto internazionale
CEE-ONU/ECE	Comunità economica europea
CICG	Centro internazionale di conferenze, Ginevra
CICR/IKRK	Comitato internazionale della Croce Rossa
CIJ/ICJ	Corte internazionale di giustizia
CNUCED/UNCTAD	Conferenza delle Nazioni Unite per il commercio e lo sviluppo
ECOSOC	Consiglio economico e sociale
FAO	Organizzazione delle Nazioni Unite per l'alimentazione e per l'agricoltura
FIPOI	Fondazione per gli immobili delle organizzazioni internazionali
FISE/UNICEF	Fondazione delle Nazioni Unite per l'infanzia
FMI/IMF	Fondo monetario internazionale
FNUOD/UNDOF	Forza delle Nazioni Unite incaricata di osservare il disimpegno
FUNU/UNEF	Forza d'urgenza delle Nazioni Unite
GATT	Accordo generale sulle tariffe doganali e sul commercio
HCR/UNHCR	Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati
OACI/ICAO	Organizzazione per l'aviazione civile internazionale
OICS/INDC	Organismo internazionale di controllo sugli stupefacenti
OIPC	Organizzazione internazionale di protezione civile
OIT/ILO	Organizzazione internazionale del lavoro
OMCI/IMCO	Organizzazione intergovernativa consultiva della navigazione marittima
OMM/WMO	Organizzazione meteorologica mondiale
OMPI/WIPO	Organizzazione mondiale della proprietà intellettuale
OMS/WHO	Organizzazione mondiale della sanità
OMT/WTO	Organizzazione mondiale del turismo
ONU/UNO	Organizzazione delle Nazioni Unite
ONUDI/UNIDO	Organizzazione delle Nazioni Unite per lo sviluppo industriale

ONUST/UNTSO	Organismo delle Nazioni Unite per la sorveglianza della tregua in Palestina
PAM/WFP	Programma alimentare mondiale
PNUD/UNDP	Programma delle Nazioni Unite per lo sviluppo
PNUE/UNEP	Programma delle Nazioni Unite per l'ambiente
SFI/IFC	Società finanziaria internazionale
UIT/ITU	Unione internazionale delle telecomunicazioni
UNDRO	Ufficio del coordinatore delle Nazioni Unite per l'aiuto in caso di catastrofe
UNESCO	Organizzazione delle Nazioni Unite per l'educazione, la scienza e la cultura
UNFICYP	Forza delle Nazioni Unite per il mantenimento della pace a Cipro
UNITAR	Istituto di formazione e di ricerca delle Nazioni Unite
UNPSA	Programma d'insegnamento e formazione delle Nazioni Unite per l'Africa australe
UNRISD	Istituto di ricerca delle Nazioni Unite per lo sviluppo sociale
UNRWA	Ufficio di soccorsi e di lavori delle Nazioni Unite per i rifugiati di Palestina
UNSDRI	Istituto di ricerca delle Nazioni Unite per la difesa sociale
UPU	Unione postale universale

Stato al 31 dicembre 1976 delle firme, ratificazioni e adesioni relative ai principali trattati delle Nazioni Unite ¹⁾

Titolo del trattato	Numero delle ratificazioni, accettazioni o adesioni fino al 31.12.1976	Firma della Svizzera	Ratificazione, accettazione o adesione della Svizzera
<i>a. Trattati 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)	107	26.8.1963	24.12.1963
Trattato del 27 gennaio 1967 sulle norme per l'esplorazione e l'utilizzazione, da parte degli Stati, dello spazio extra-atmosferico, compresi la luna e gli altri corpi celesti (RU 1970 90)	75	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)	70	22.4.1968	18.12.1969
Trattato del 1° luglio 1968 sulla non proliferazione di armi nucleari	99	27.11.1969	—
Trattato dell'11 febbraio 1971 che vieta di collocare armi nucleari e altre armi di distruzione di massa sul fondo dei mari e degli oceani come anche nel loro sottosuolo (RU 1976 1431)	61	11.2.1971	4.5.1976
Convenzione del 29 marzo 1972 sulla responsabilità internazionale per danni cagionati da oggetti spaziali (RU 1974 784)	47	29.3.1972	22.1.1974
Convenzione del 10 aprile 1972 che vieta la messa in punto, la fabbricazione e lo stoccaggio delle armi batteriologiche (biologiche) o a tossine e			

¹⁾ Nel presente specchio sono considerati unicamente gli accordi elaborati dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite o da altre conferenze d'importanza mondiale, indette per tale scopo. Sono parimente inclusi i sette accordi già menzionati che, pur essendo stati conclusi all'infuori delle Nazioni Unite, sono stati previamente approvati dall'Assemblea generale di quest'ultime. Per contro, non figurano gli accordi elaborati in seno a organizzazioni speciali o a organi sussidiari regionali. In quanto possibile è stata mantenuta la sistematica impiegata nelle ricapitolazioni periodiche dell'ONU.

Titolo del trattato	Numero delle ratificazioni, accettazioni o adesioni fino al 31.12.1976	Firma della Svizzera	Ratificazione, accettazione o adesione della Svizzera
che disciplina la loro distruzione (RU 1976 1439)	71	10.4.1972	4.5.1976
Convenzione del 12 novembre 1974 sull'immatricolazione degli oggetti lanciati nello spazio extra-atmosferico	5	14.4.1975	—
<i>b. Testi fondamentali dell'Organizzazione delle Nazioni Unite</i>			
Statuto della Corte Internazionale di Giustizia (RU 1948 1010; 1970 1333).	150	—	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)	49	—	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, del 28 aprile 1949	7	—	—
<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	112	—	—
Accordo del 21 novembre 1947 sui privilegi e le immunità delle organizzazioni speciali delle Nazioni Unite ..	83	—	—
Convenzione di Vienna del 18 aprile 1961 sulle relazioni diplomatiche (RU 1964 431)	118	18.4.1961	30.10.1963
Protocollo di firma facoltativa del 18 aprile 1961 concernente l'acquisto della cittadinanza	33	—	—
Protocollo di firma facoltativa del 18 aprile 1961 concernente il regolamento obbligatorio delle controversie (RU 1964 447)	46	18.4.1961	22.11.1963
Convenzione di Vienna del 24 aprile 1963 sulle relazioni consolari (RU 1968 843)	79	23.10.1963	3.5.1965

Titolo del trattato	Numero delle ratificazioni, accettazioni o adesioni fino al 31.12.1976	Firma della Svizzera	Ratificazione, accettazione o adesione della Svizzera
Protocollo di firma facoltativa del 24 aprile 1963 concernente l'acquisto della cittadinanza	22	—	—
Protocollo di firma facoltativa del 24 aprile 1963 concernente il regolamento obbligatorio delle controversie (RU 1968 876)	30	23.10.1963	3.5.1965
Convenzione del 16 dicembre 1969 sulle missioni speciali	10	31.7.1970	—
Convenzione del 14 dicembre 1973 sulla prevenzione e la repressione delle infrazioni contro le persone che beneficiano di una protezione internazionale, compresi gli agenti diplomatici	21	—	—
<i>e. Diritti dell'uomo</i>			
Accordo dell'11 dicembre 1948 sulla prevenzione e la regressione del genocidio	82	—	—
Accordo internazionale del 7 marzo 1966 sull'eliminazione di qualsivoglia discriminazione razziale	93	—	—
Patto internazionale del 19 dicembre 1966 sui diritti economici, sociali e culturali	42	—	—
Patto internazionale del 19 dicembre 1966 sui diritti civili e politici	40	—	—
Convenzione internazionale del 30 novembre 1973 sull'eliminazione e la repressione del crimine d'apartheid..	23	—	—
<i>f. Rifugiati e apolidi</i>			
Convenzione del 28 luglio 1951 sullo statuto dei rifugiati (RU 1955 469)...	68	28.7.1951	21.1.1955
Convenzione del 28 settembre 1954 sullo statuto degli apolidi (RU 1972 2150)	32	28.9.1954	3.7.1972
Protocollo del 31 gennaio 1967 sullo Statuto dei rifugiati (RU 1968 1148)..	63	—	20.5.1968
<i>g. Stupefacenti</i>			
Convenzione unica sugli stupefacenti del 30 marzo 1961 (RU 1970 802) ...	110	20.4.1961	23.1.1970

Titolo del trattato	Numero delle ratificazioni, accettazioni o adesioni fino al 31.12.1976	Firma della Svizzera	Ratificazione, accettazione o adesione della Svizzera
Convenzione del 26 giugno 1936 per la repressione del traffico illecito degli stupefacenti (RU 1953 191), modificata dal Protocollo dell'11 dicembre 1946	35	26.6.1936	31.12.1952
Convenzione del 21 febbraio 1971 sulle sostanze psicotrope	41	—	—
Protocollo d'emendamento, del 25 marzo 1972, della Convenzione unica sugli stupefacenti del 1961	54	—	—
<i>h. Commercio di esseri umani</i>			
Convenzione del 30 settembre 1921 per la repressione della tratta delle donne e dei fanciulli (CS 12 36)	77	—	20.1.1926
Convenzione dell'11 ottobre 1933 concernente la repressione della tratta delle donne maggiorenni (CS 12 45) ..	45	—	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.	41	—	—
Accordo internazionale del 18 maggio 1904 (CS 12 22) per la repressione della tratta delle bianche modificato dal Protocollo del 4 maggio 1949	77	18.5.1904	18.1.1905
Convenzione internazionale del 4 maggio 1910 (CS 12 28) per la repressione della tratta delle bianche, emendata dal Protocollo del 4 maggio 1949	74	—	30.1.1926
Accordo del 21 marzo 1950 per reprimere il commercio di esseri umani e lo sfruttamento della prostituzione ..	44	—	—
Protocollo finale alla Convenzione per reprimere il commercio di esseri umani e lo sfruttamento della prostituzione, del 21 marzo 1950	30	—	—
<i>i. Pubblicazioni oscene</i>			
Accordo del 4 maggio 1910 per reprimere la diffusione delle pubblicazioni oscene, modificato dal Protocollo del 4 maggio 1949 (CS 12 3); RU 1950 250)	76	28.6.1910	15.3.1911

Titolo del trattato	Numero delle ratificazioni, accettazioni o adesioni fino al 31.12.1976	Firma della Svizzera	Ratificazione, accettazione o adesione della Svizzera
Convenzione del 12 settembre 1923 per la repressione della circolazione e del traffico delle pubblicazioni oscene (CS 12 9)	75	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	33	—	—
<i>j. Commercio internazionale e sviluppo</i>			
Convenzione dell'8 luglio 1965 sul commercio di transito degli Stati privi di litorale	30	10.12.1965	—
Accordo del 4 dicembre 1965 di fondazione della Banca asiatica di sviluppo (RU 1971 861)	41	—	29.12.1967
<i>k. Questioni doganali</i>			
Convenzione internazionale del 7 novembre 1952 per facilitare l'importazione di campioni commerciali e di materiale pubblicitario (RU 1955 1038)	56	—	4.12.1954
Convenzione del 4 giugno 1954 sulle agevolzze doganali a favore del turismo (RU 1958 734)	71	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)	66	4.6.1954	23.5.1956
Convenzione doganale del 4 giugno 1954 concernente l'importazione temporanea dei veicoli stradali privati (RU 1958 752)	66	4.6.1954	23.5.1956
<i>l. Circolazione stradale</i>			
Convenzione del 19 settembre 1949 sulla circolazione stradale	86	19.9.1949	—
Protocollo del 19 settembre 1949 sulla segnaletica stradale	35	19.9.1949	—
Convenzione dell'8 novembre 1968 sulla circolazione stradale	16	8.11.1968	—
Convenzione dell'8 novembre 1968 sulla segnaletica stradale	13	8.11.1968	—

Titolo del trattato	Numero delle ratificazioni, accettazioni o adesioni fino al 31.12.1976	Firma della Svizzera	Ratificazione, accettazione o adesione della Svizzera
Convenzione del 19 maggio 1956 concernente il contratto di trasporto internazionale di merci su strada (CMR) (RU 1970 851)	21	19.5.1956	27.2.1970
<i>m. Statistiche economiche</i>			
Protocollo del 9 dicembre 1948 che modifica la Convenzione internazionale del 14 dicembre 1928 sulle statistiche economiche (CS 14 301; RU 1970 496)	31	4.4.1929	10.7.1930
<i>n. Dichiarazione della morte di persone scomparse</i>			
Convenzione del 6 aprile 1950 concernente la dichiarazione della morte di persone scomparse	6	—	—
<i>o. Statuto giuridico della donna</i>			
Convenzione del 31 marzo 1953 sui diritti politici della donna	81	—	—
Convenzione del 20 febbraio 1957 sulla nazionalità della donna sposata ...	51	—	—
Convenzione del 10 dicembre 1962 sul consenso al matrimonio, l'età minima per contrarre matrimonio e le registrazioni dei matrimoni	29	—	—
<i>p. Schiavitù</i>			
Protocollo del 7 dicembre 1953 che modifica la Convenzione del 25 settembre 1926 concernente la schiavitù (CS 12 50; RU 1954 208)	91	—	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 138)	90	—	28.7.1964
<i>q. Materie prime</i>			
Accordo internazionale del 1968 sul caffè (RU 1968 1490)	67	29.3.1968	30.9.1968
Protocollo del 26 settembre 1974 per il mantenimento in vigore dell'Accordo internazionale del 1968 sul caffè (RU 1976 710)	60	24.3.1975	24.3.1975

Titolo del trattato	Numero delle ratificazioni, accettazioni o adesioni fino al 31.12.1976	Firma della Svizzera	Ratificazione, accettazione o adesione della Svizzera
Accordo internazionale del 1976 sul caffè, del 3 dicembre 1975 (RU 1976 2300)	39	5.4.1976	27.9.1976
Accordo internazionale del 1968 sullo zucchero	52	—	—
Accordo internazionale del 1973 sullo zucchero	55	—	—
Accordo internazionale del 1972 sul cacao, del 21 ottobre 1972 (FF 1973 I 648)	47	9.1.1973	26.6.1973
Accordo internazionale del 1975 sul cacao, del 20 ottobre 1975 (RU 1976 2221)	26	5.4.1976	27.9.1976
<i>r. Obblighi alimentari</i>			
Convenzione del 20 giugno 1956 sulla risciocione di alimenti all'estero	39	—	—
<i>s. Diritto marittimo</i>			
Convenzione internazionale del 29 aprile 1958 concernente il mare territoriale e la zona attigua (RU 1966 995)	46	22.10.1958	18.5.1966
Convenzione internazionale del 29 aprile 1958 concernente l'alto mare (RU 1966 1004)	56	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)	35	22.10.1958	18.5.1966
Convenzione internazionale del 29 aprile 1958 concernente gli zoccoli continentali (RU 1966 1020)	54	22.10.1958	18.5.1966
Protocollo facoltativo del 29 aprile 1958 concernente la composizione obbligatoria delle controversie (RU 1966 1024)	26	24.5.1958	18.5.1966
<i>t. 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)	51	29.12.1958	1.6.1965
<i>u. Diritto dei trattati</i>			
Convenzione di Vienna del 23 maggio 1969 sul diritto dei trattati	27	—	—

Allegato III

Contributi della Svizzera alle Nazioni Unite e alle sue organizzazioni speciali

Organizzazioni	1971 Fr.	1972 Fr.	1973 Fr.	1974 Fr.	1975 Fr.	1976 Fr.
CIJ	49 460	47 547	45 456	47 441	50 246	52 790
CNUCED	328 013	327 775	327 882	316 192	382 878	400 000
UNRWA	3 692 000	2 926 000	3 348 000	4 214 000	6 503 000	6 576 000
UNICEF	4 477 749	5 677 000	5 283 000	6 312 000	7 731 000	7 485 000
HCR	1 000 000	2 540 000	1 399 000	2 050 000	2 200 000	3 155 000
PAM	3 618 000	7 917 700	9 735 000	6 959 000	10 542 000	7 829 000
UNITAR	150 000	150 000	150 000	150 000	150 000	150 000
UNRISD	50 000	50 000	50 000	50 000	50 000	50 000
UNSDRI	25 000	25 000	25 000	25 000	25 000	25 000
UNPSA	—	75 000	—	25 000	—	35 000
PNUD	17 478 938	17 440 072	22 395 200	20 916 975	21 026 050	22 568 750
PNUE	—	—	—	—	1 000 000	1 000 000
ONUDI	373 739	390 897	380 273	364 152	425 000	550 307
CEE/ONU	—	—	207 164	185 401	252 296	280 000
OICS	45 645	51 874	45 970	40 076	51 986	61 663
UNDRO	—	—	—	—	—	50 000
AIEA	508 185	543 844	637 429	693 938	670 069	878 054
GATT	335 586	357 112	442 200	471 800	539 900	654 600
OIT	1 588 709	1 594 975	1 460 351	1 613 560	1 125 610	1 898 386
FAO	1 482 894	1 611 584	1 533 504	1 779 854	1 362 687	2 207 890
UNESCO	1 350 291	1 242 150	1 767 889	1 262 022	1 569 477	1 808 841
OMS	2 500 520	2 472 591	2 222 083	2 432 176	2 314 195	2 666 811
OACI	393 510	349 168	390 212	422 781	431 921	468 581
UPU	109 530	117 045	118 775	133 920	151 025	167 337
UIT	550 000	582 000	676 000	1 741 000	1 259 740	1 396 130
OMM	487 958	547 612	649 941	611 450	680 203	1 359 211
OMCI	13 828	13 557	12 766	13 492	9 454	12 341
OMPI	—	—	—	179 947	212 962	262 575
Contrib. alle O.I. per opere specifiche	4 017 220	3 832 594	5 640 791	9 344 716	15 463 751	22 284 014
	44 626 695	50 883 097	58 943 886	62 355 893	76 180 450	86 333 281

Allegato IV

**Contribuzioni della Svizzera all'operato delle Nazioni Unite
per il mantenimento della pace**

(1971 - 1976)

<i>1. Corea</i>		Fr.
Costo della partecipazione svizzera alla Commissione delle nazioni neutrali in Corea (dal 1953)		17 101 268
Fr.	Fr.	
1971: 361 744	1974: 454 466	
1972: 458 285	1975: 529 184	
1973: 462 949	1976: 455 322	
<i>2. Cipro</i>		
Contribuzione all'operato delle Nazioni Unite per il mantenimento della pace (UNFICYP) (dal 1964)		11 520 250
1971, 1972, 1973, 1974, 1975 e 1976: Fr. 850 000 l'anno		
<i>3. Medio Oriente</i>		
Costo dell'aereo destinato alla vigilanza della tregua in Palestina (ONUST) (dalla fine del 1967).....		20 434 789
Fr.	Fr.	
1971: 2 979 218	1974: 1 441 616	
1972: 3 132 966	1975: 2 150 008	
1973: 5 426 347	1976: 1 289 064	
<i>4. Prestiti obbligatori delle Nazioni Unite</i>		
Sottoscrizione svizzera nel 1961 di fr. 8 200 000 al prestito obbligatorio delle Nazioni Unite, che in seguito a rimborsi successivi ammonta presentemente a		3 662 592

*Allegato V***Elenco dei membri della Commissione consultiva¹⁾ per le relazioni svizzere con l'ONU**

- Presidente della Commissione: Signor Edouard Zellweger, ex consigliere agli Stati
- Jean François Aubert, consigliere nazionale, professore
- Gerard Bauer, presidente della Federazione orologiera svizzera
- Denise Bindschedler-Robert, professore
- Edgar Bonjour, professore
- Raymond Broger, consigliere agli Stati, rappresentante del Gruppo democristiano
- Ezio Canonica, consigliere nazionale, presidente dell'Unione sindacale svizzera
- Christian Dominicé, professore
- Charles F. Ducommun, presidente della Commissione nazionale svizzera per l'UNESCO
- Peter Dürrenmatt, consigliere nazionale, professore, presidente del Gruppo liberale-democratico
- Mathias Eggenberger, consigliere agli Stati, rappresentante del Gruppo socialista
- Roger Erb, delegato della Federazione delle società svizzere d'impiegati
- Rudolf Etter, consigliere nazionale, presidente dell'Unione svizzera delle arti e mestieri
- Jacques Freymond, professore, direttore dell'Istituto universitario degli studi internazionali in Ginevra
- André Grisel, giudice presso il Tribunale federale
- Hans Haug, professore
- Thomas Held, assistente in sociologia
- Jeanne Hersch, professore
- Walther Hofer, consigliere nazionale, rappresentante del Gruppo Unione democratica di centro, professore
- Harald Huber, giudice presso il Tribunale federale
- Aloïs Hürlimann, consigliere nazionale, presidente del Gruppo democristiano
- Etienne Junod, presidente del Direttorio dell'Unione svizzera del commercio e dell'industria

¹⁾ Composizione della Commissione all'atto della designazione dei suoi membri nel 1973.

- Walter König, consigliere nazionale, presidente del Gruppo indipendente
- Gérard Lattion, colonnello comandante di corpo
- Guido Locarnini, redattore, presidente di «Coscienza Svizzera»
- Fred Luchsinger, redattore in capo della Neue Zürcher Zeitung
- Franz Marty, deputato cantonale
- Elisabeth Michel-Alder
- Pierre Micheli, ambasciatore
- Richard Müller, consigliere nazionale, presidente del Gruppo socialista
- Regula Pestalozzi-Henggeler, avvocato, presidente dell'Unione di società femminili svizzere
- Richard Reich, direttore della Società per lo sviluppo dell'economia svizzera
- Olivier Reverdin, consigliere agli Stati, professore
- Henri Rieben, professore
- Gilbert Rist, direttore del Foyer John Knox
- Roland Ruffieux, professore
- Rudolf Schilling
- Dietrich Schindler, professore
- James Schwarzenbach, consigliere nazionale, presidente del Gruppo repubblicano e nazionale
- Carlo Speziali, consigliere nazionale, rappresentante del Gruppo radicale-democratico
- Arno Theus, consigliere agli Stati, rappresentante del Gruppo dell'Unione democratica del centro
- Victor H. Umbricht, industriale, incaricato di missioni ONU
- Jean Vincent, avvocato, consigliere nazionale, presidente del Gruppo del partito del lavoro
- Johann Jakob Vischer, colonnello comandante di corpo, capo di Stato maggiore
- Luziuz Wasescha, segretario centrale dell'Unione europea di Svizzera
- Alfred Weber, consigliere nazionale, rappresentante del Gruppo radicale-democratico
- Joachim Weber, consigliere nazionale, presidente dell'Unione svizzera dei contadini
- Philippe de Weck, direttore generale dell'Unione di Banche Svizzere
- Alphonse Widmer, rettore della Scuola cantonale di Porrentruy
- Luzius Wildhaber, professore, presidente dell'Associazione svizzera per le Nazioni Unite
- Edith Zimmermann-Büttikofer

*Allegato VI***Mandato della Commissione consultiva per le relazioni della Svizzera con l'ONU**

Su proposta del Dipartimento politico federale, il Consiglio federale ha, con decisione del 28 agosto 1973, istituito una Commissione consultiva speciale incaricata di esaminare le relazioni della Svizzera con l'organizzazione delle Nazioni Unite e ne ha affidato la presidenza all'onorevole Eduard Zellweger, ex-consigliere agli Stati. Il Consiglio federale aveva annunciato la creazione di questa commissione nel suo rapporto all'Assemblea federale sulle relazioni della Svizzera con l'organizzazione delle Nazioni Unite del 17 novembre 1971 (dappresso: rapporto ONU 1971). Questo rapporto completava il rapporto analitico del Consiglio federale all'Assemblea federale del 16 giugno 1969 (dappresso: rapporto ONU 1969). Istituyendo la commissione, il Consiglio federale ha precisato d'aspettarsi che essa fornisca gli elementi per la redazione di un terzo rapporto ONU alle Camere federali. Il Consiglio federale ha definito come segue il mandato della commissione:

1. La commissione è incaricata di esaminare tutte le forme possibili per le relazioni della Svizzera con le Nazioni Unite valutandone vantaggi e inconvenienti e senza sentirsi vincolata dalle opinioni espresse dall'esecutivo federale nei suoi rapporti del 16 giugno 1969 e del 17 novembre 1971. Anzi la commissione dovrà pronunciarsi liberamente in merito e, nella misura in cui ciò apparisse necessario, indicare delle vie che possano sboccare su soluzioni nuove.
2. La commissione valuterà vantaggi ed inconvenienti dell'adesione, ed anche del mantenimento della politica finora seguita, caratterizzata da una cooperazione stretta tra la Svizzera e l'ONU indipendentemente dall'adesione. La commissione indicherà in che modo l'una o l'altra di queste soluzioni potrà essere concretata. Essa terrà conto in misura adeguata degli insegnamenti che la Svizzera ha finora tratto dalle relazioni annodate ormai da molti anni con le Nazioni Unite. Inoltre considererà adeguatamente le trasformazioni subite dall'organizzazione delle Nazioni Unite a contare dalla sua fondazione o subibili da essa tanto nella sua forma e nella sua struttura quanto nelle sue finalità. La commissione non tralascerà di considerare le linee direttive della politica estera della Svizzera segnatamente in tema di mantenimento della neutralità perpetua e dell'attuazione degli altri principi politici, quali quelli della solidarietà e dell'universalità dei rapporti.

3. L'opinione pubblica verrà periodicamente informata circa lo stato dei lavori commissionali nonché circa l'essenziale delle conclusioni cui la commissione sarà pervenuta.
4. La commissione presenterà al Consiglio federale un rapporto analitico contenente proposte concrete ed indicante le principali considerazioni che motivano tali proposte. Il rapporto dovrà innanzitutto consentire al Consiglio federale di sottoporre alle Camere delle proposte concernenti le vie da battere nella cooperazione tra la Svizzera e le Nazioni Unite.
5. La commissione è autorizzata a costituire sotto-comitati per l'esame di talune questioni particolari e può inoltre richiedere il parere di terzi, segnatamente di funzionari dell'amministrazione federale, affinché il ventaglio delle opinioni espresse risulti quanto possibile ampio.

*Allegato VII***Conclusioni della Commissione consultiva per le relazioni della Svizzera con l'ONU**

Le considerazioni esposte nel rapporto della commissione consultiva per le relazioni della Svizzera con l'ONU riflettono il risultato dei lavori della commissione. Possono venir riassunti punto per punto nel modo seguente:

1. L'universalità dell'ONU, praticamente acquisita in seguito al numero attuale dei membri, costituisce l'argomento principale in favore di un'adesione della Svizzera. Questa universalità, riflesso dell'interdipendenza generale degli Stati, ha come risultato che la Svizzera non può più conservare una maggior indipendenza rispetto alle Nazioni Unite astenendosi dall'aderirvi che non divenendone membro pur mantenendo il suo statuto di neutralità permanente.

L'adesione della Svizzera affermerebbe viepiù il principio dell'universalità e contrasterebbe la tendenza emersa in seno all'Organizzazione di restringere rispetto a taluni Stati e per motivi politici, l'esercizio dei diritti connessi con la qualità di membro.

2. In caso di adesione all'ONU la neutralità permanente deve essere preservata.
3. Le procedure di mantenimento della pace, messe in opera dagli organi competenti dell'ONU a contare dalla sua creazione trent'anni or sono, hanno dimostrato chiaramente che nessun ostacolo serio si oppone all'adesione di uno Stato dotato di uno statuto di neutralità permanente. Senza contare che la partecipazione a delle sanzioni militari per il mantenimento o il ristabilimento della pace richiede la conclusione di un previo accordo, ratificando dai Firmatari giusta le loro norme costituzionali rispettive, la Carta consente al Consiglio di sicurezza di dispensare taluni Stati dal partecipare a sanzioni non militari, ordinate contro un aggressore con effetto obbligatorio.

Gli organi delle Nazioni Unite non hanno sinora preso nessuna decisione che avrebbe costretto uno Stato membro a scostarsi dalla sua neutralità permanente. Ciò deriva segnatamente dal fatto che il sistema di sicurezza collettiva, istituito dalla Carta, è stato sostituito, nella prassi onusiana, da procedure di mantenimento della pace più duttili e com-

patibili con la neutralità. Questi nuovi metodi consentono segnatamente agli Stati neutri di mettersi al servizio della pace mondiale e della sicurezza internazionale. L'esempio dell'Austria, che è membro dell'ONU da diversi anni e la cui neutralità è come ognun sa ricalcata su quella svizzera, conferma l'asserzione.

4. In caso di adesione all'ONU la Svizzera dovrà, mediante dichiarazione, informare l'Organizzazione e i suoi membri che essa intende continuare a riempire pienamente gli obblighi derivanti dal suo statuto di neutralità permanente e perseguire una politica idonea ad assicurare la credibilità di tale sua neutralità.
5. Nei dibattiti e nelle deliberazioni su questioni di politica mondiale deferite dagli Stati membri alle Nazioni Unite, e segnatamente all'Assemblea generale, la pratica invalsa offre, agli Stati non in causa, diverse possibilità di prendere posizioni molto differenziate. Il nostro Paese dovrebbe essere in misura di risolvere i problemi che potessero risultare dalla sua partecipazione a simili dibattiti, fondandosi sui principi tradizionali della sua politica estera, ispirandosi all'imparzialità, all'oggettività, al rispetto del diritto e della dignità umana, nonché sforzandosi, di fronte alle esigenze principali del nostro tempo, di contribuire in modo costruttivo all'impostazione di un ordine internazionale fondato sulla pace, il diritto e la giustizia sociale.
6. Il nostro Paese collabora certo già in molteplici maniere con l'ONU e partecipa ai lavori di molti suoi organi e delle istituzioni specializzate inglobate nel sistema onusiano. Tuttavia, non essendo membro dell'Organizzazione come tale, esso non può partecipare ai lavori degli organi principali, segnatamente dell'Assemblea generale e del Consiglio economico e sociale, che trattano sempre più questioni economiche, tecniche e sociali. Fintanto che la Svizzera sarà rappresentata alle Nazioni Unite solo da un osservatore, il cui statuto giuridico si deteriora in parallelo con il crescere dell'universalità dell'Organizzazione, il suo diritto di intervento nelle deliberazioni e di partecipazione nella formulazione delle decisioni resterà limitato: ciò accade segnatamente per la collaborazione allo sviluppo e per la codificazione del diritto delle genti, nonché per discussioni importanti concernenti l'ordine economico mondiale, la protezione ecologica, i diritti dell'uomo, il disarmo e le azioni di mantenimento della pace.
7. Le finalità descritte nella Carta dell'ONU coincidono con quelle che la Svizzera si prefigge con la sua politica estera. Stando così le cose, il fatto che noi ci escludiamo dall'Organizzazione può essere viepiù interpretato come l'espressione di una mancanza di solidarietà verso la comunità

mondiale organizzata nell'ONU e in particolare verso i Paesi del Terzo mondo. Un'adesione all'ONU faciliterebbe le nostre relazioni con tutti gli Stati, per piccoli e lontani che siano, e ci consentirebbe di assumere la nostra parte di responsabilità in tutte le questioni che preoccupano il mondo moderno.

8. L'ONU riflette le tensioni politiche, i problemi e i rapporti di forza del mondo odierno ma offre anche il quadro per uno scambio d'idee e dà ai piccoli Stati l'occasione di farsi sentire e di votare allorché le grandi potenze ricorrono ai meccanismi onusiani per regolare delle vertenze. La Svizzera avrebbe, in seno all'ONU, maggior possibilità di difendere un'opinione anche minoritaria, di contribuire eventualmente a conferire alle discussioni un carattere più obiettivo.
9. L'adesione all'ONU darebbe maggiori possibilità al nostro Paese e ai suoi cittadini d'essere chiamati ad esercitare i buoni uffici. La sua adesione all'ONU non impedirebbe al nostro Paese di assumere la rappresentanza di interessi esteri.
10. L'impegno tradizionale elvetico nel settore umanitario, segnatamente il sostegno accordato al CICR e al movimento della Croce Rossa, conserva un valore primordiale. Come membro dell'ONU la Svizzera potrebbe, in quanto culla della Croce Rossa, operare ancor più in favore di una divisione del lavoro e di una cooperazione razionale tra l'ONU stessa e il movimento della Croce Rossa. Facendo fulcro sulla propria neutralità, la Svizzera dovrà definire una sua politica in seno all'ONU segnatamente in modo che il CICR possa compiere nelle migliori condizioni la missione che gli è affidata nell'interesse dell'umanità.
11. La discussione di questioni controverse nell'ambito onusiano suscita già nel nostro Paese animati dibattiti. L'adesione della Svizzera all'ONU rafforzerebbe certo questa tendenza, ma non sembra che se ne debbano temere gravi contese sul piano interno. Accettando la nostra parte di responsabilità in seno alle Nazioni Unite prenderemmo meglio coscienza della posizione che il nostro Paese occupa attualmente nel contesto internazionale e l'interesse del popolo per le questioni di politica estera ne verrebbe rafforzato.
12. L'appartenenza all'ONU non avrebbe alcun risvolto sull'ordine interno del Paese.
13. Non è possibile pronunciarsi in modo definitivo sull'atteggiamento del popolo rispetto ad un'eventuale adesione all'ONU. Molti cittadini mancano ancora di un'opinione definitiva in proposito. La commissione

consiglia di studiare scientificamente le ragioni e le motivazioni sia degli avversari sia dei fautori dell'adesione cercando di enucleare le eventuali lacune di informazione.

14. La commissione si pronuncia in favore di un'informazione completa e oggettiva dell'opinione pubblica sulle questioni connesse con un'adesione della Svizzera all'ONU; essa propone di affidare questo compito ad una commissione ristretta.
15. La grande maggioranza della commissione raccomanda l'adesione della Svizzera alle Nazioni Unite ¹⁾.

¹⁾ I seguenti membri della commissione tengono a precisare che non appartengono alla maggioranza favorevole all'adesione:
Consigliere agli Stati R. Broger, Consigliere nazionale R. Etter, E. Junod, Consigliere nazionale W. König, Consigliere nazionale J. Schwarzenbach, ex-Consigliere agli Stati A. Theus.