

88.063

## **Rapporto sulla politica di pace e di sicurezza della Svizzera**

**(Postulati 84.348 del Consigliere agli Stati F. Muheim  
dell'8 marzo 1984 e 88.384 del Consigliere nazionale M. Pini  
del 16 marzo 1988)**

del 29 giugno 1988

---

### **Situazione generale**

Il 23 maggio 1984 abbiamo deciso di accettare il postulato dell'on. Consigliere agli Stati F. Muheim dell'8 marzo 1984, concernente la politica di pace e di sicurezza della Svizzera (allegato 1), trasmessoci dal Consiglio degli Stati nella sua seduta del 18 giugno. Esso ci invita a presentare un rapporto sui provvedimenti adottati e sulle attività previste in materia di pace, che rientrano nella nostra politica globale e sono direttamente connesse con la nostra politica di sicurezza. Tratteremo in questa sede anche la questione sollevata nel postulato dell'on. Consigliere nazionale M. Pini, del 16 marzo 1988, relativa alla creazione di un Corpo internazionale per la pace (allegato 2).

### **1       Politica di pace e di sicurezza**

#### **11       Obiettivi**

Giusta l'articolo 2 della Costituzione federale, la Confederazione ha per scopo: «di sostenere l'indipendenza della Patria contro lo straniero, di mantenere la tranquillità e l'ordine nell'interno, di proteggere la libertà e i diritti dei confederati e di promuovere la loro comune prosperità». Il compito più importante assegnato allo Stato federale è quindi la salvaguardia della libertà e dei diritti dei confederati, nell'ordine e nell'indipendenza. Abbiamo già avuto l'occasione di esporre le nostre vedute in merito nel Rapporto all'Assemblea federale sulla politica di sicurezza della Svizzera del 27 giugno 1973 (FF 1973 II 106), nel Rapporto intermedio del 3 dicembre 1979 (FF 1980 I 355), nelle linee direttive della politica di governo 1983-1987, come pure nel Rapporto sul programma di legislatura 1987-1991. Ci siamo pure espressi sullo stesso tema nel nostro Messaggio del 25 maggio 1988 sull'iniziativa popolare «per una Svizzera senza esercito e una politica globale di pace» (FF 1988 II 854). Avremo ancora l'occasione di farlo nel Rapporto intermedio sulla politica di sicurezza che vi sottoporremo prossimamente. Anche sul piano internazionale la Svizzera è stata indotta, negli scorsi anni, a chiarire la sua posizione; ciò avvenne in occasione delle sessioni straordinarie dell'Assemblea delle Nazioni Unite sul disarmo, du-



rante la Conferenza sul disarmo a Ginevra, nell'ambito del processo della Conferenza sulla sicurezza e la cooperazione in Europa o della Conferenza internazionale sulla relazione tra disarmo e sviluppo.

La politica di sicurezza comprende la totalità dei mezzi impiegati per garantire l'indipendenza del Paese, segnatamente la politica estera, l'esercito, la protezione civile, la politica economica esterna, l'approvvigionamento economico del Paese, l'informazione, la difesa psicologica e la protezione dello Stato. Essa è intesa soprattutto a salvaguardare l'indipendenza del Paese, vale a dire l'autodeterminazione del popolo. Essere indipendenti significa infatti regolare da sé i propri affari, senza ingerenze esterne, ovvero salvaguardare e sviluppare i valori che costituiscono il fondamento della comunità nazionale (democrazia diretta, federalismo, libertà personale, priorità del diritto, rispetto dei diritti dell'uomo, giustizia sociale, ecc.).

Oltre ai mezzi prevalentemente difensivi sovraesposti, la politica di pace e di sicurezza ingloba anche gli sforzi per edificare un ordine mondiale più stabile e più giusto che tenga conto sia dell'indipendenza e della libertà di tutti gli Stati, sia della dignità umana. In un mondo caratterizzato da forti tensioni ideologiche, politiche, sociali o religiose la politica estera svizzera, guidata dalle massime tradizionali della neutralità permanente e armata, dell'universalità delle relazioni esterne, della disponibilità per i buoni uffici e della solidarietà con la comunità delle nazioni, si adopera per una riduzione delle tensioni. In altre parole, la Svizzera si impegna per la salvaguardia della pace e si sforza di contribuire alla composizione pacifica delle controversie fra gli Stati, come pure di promuovere il rispetto del diritto internazionale e delle convenzioni ivi comprese. Il nostro contributo all'edificazione e al mantenimento della pace deve essere dunque dato anche all'estero, in quanto una politica di sicurezza giustamente compresa non può limitarsi esclusivamente al territorio nazionale.

La pace non è la tregua. Essa rappresenta qualcosa di più del mero silenzio delle armi e della distruzione degli arsenali. Non può esserci vera pace fintanto che esseri umani vengono perseguitati a causa della loro fede, delle loro opinioni politiche o della loro appartenenza a una determinata razza. La pace non esiste neppure quando c'è chi muore di fame o vive nell'ingiustizia sociale. Più precisamente, la pace attualmente poggia su una base troppo fragile per essere duratura. Anche nel proprio interesse, la Svizzera deve perciò contribuire a consolidarla. Essa lo fa con la sua politica di pace e di sicurezza, cui appartengono la creazione e il mantenimento di una capacità di difesa adeguata - quale fattore di stabilità e di prevedibilità nello scacchiere strategico europeo - come pure la politica dei buoni uffici, della collaborazione allo sviluppo e dell'aiuto umanitario. Tutti questi elementi contribuiscono a lungo termine alla riduzione dei conflitti.

La politica di pace e di sicurezza tuttavia non comprende soltanto elementi attivi verso l'esterno, ma anche una dimensione di politica interna: anzitutto poiché qualsiasi diplomazia, per essere credibile, deve basarsi sul consenso sociale; poi anche perché nessun Paese è in grado di offrire buoni uffici se non può contare su personale appositamente formato. In una prospettiva siffatta, le nostre università e i nostri istituti di ricerca hanno un'importanza decisiva.

## 12      **Contesto internazionale**

Come abbiamo dichiarato l'11 settembre 1986, nella nostra risposta all'interpellanza della Commissione degli affari esteri relativa alla posizione della Svizzera sul piano internazionale, il contrasto Est-Ovest e il divario Nord-Sud dominano le relazioni internazionali e tendono a mascherare altre rivalità, come i conflitti armati regionali, con i loro effetti destabilizzanti, i focolai di crisi o gli antagonismi tradizionali; ossia situazioni gravide di rischi potenziali.

Il ruolo chiave delle due superpotenze, vale a dire il predominio degli Stati Uniti e dell'URSS rimarrà sicuramente l'elemento centrale della politica internazionale. I rapporti Est-Ovest sembrano tuttavia beneficiare dell'accordo tra Washington e Mosca sull'eliminazione delle armi nucleari di media e corta gittata, sebbene esso lasci intatta la considerevole superiorità dell'Unione Sovietica nel campo delle armi convenzionali. È per contro difficile valutare le ripercussioni sulle relazioni Est-Ovest del processo di apertura e di riforma avviato dal segretario generale del PCUS Mikhail Gorbaciov, volto a dotare il Paese di un apparato economico efficiente, atto ad assicurargli una posizione predominante su scala mondiale e la stabilità interna, migliorando il tenore di vita dei sovietici.

L'importanza dei rapporti Est-Ovest non modifica per nulla la dimensione della problematica Nord-Sud, che necessita soluzioni differenziate. Ciò non toglie che sviluppo, sviluppo anomalo, sovrappopolazione, distruzione dell'ambiente, disoccupazione o misure drastiche di risparmio per lottare contro un indebitamento opprimente possono divenire altrettante fonti di tensioni gravi nelle diverse aree del Terzo Mondo. Molti Stati colpiti da questi flagelli cercano di combatterli e riuniscono gli sforzi per poter conseguire i loro obiettivi sociali ed economici. È dunque opportuno per noi sostenere tali sforzi, tenuto conto dell'enorme potenziale culturale ed economico che questi Paesi possiedono grazie all'ampiezza delle loro risorse umane e naturali. Quest'impegno è tanto più urgente, se si considera che le tensioni nel Terzo Mondo possono sfociare in atti disperati e tentativi di soluzioni radicali pericolose per il mondo intero.

Le crisi regionali vengono spesso influenzate, nutrite, e persino acuite dalle grandi tensioni globali. Inversamente esse hanno ripercussioni sulla totalità delle relazioni internazionali. Inoltre provocano spostamenti di popolazioni, afflussi di rifugiati e richieste d'asilo in massa. La storia di questi ultimi anni insegna anche che i conflitti regionali possono generare azioni terroristiche, tanto nei Paesi direttamente implicati, quanto negli Stati industrializzati. Il terrorismo, quale fonte di tensioni interne e internazionali, ci avvicina inesorabilmente alle regioni lontane in cui è fomentato.

La pressione economica e la corsa allo sviluppo tecnologico conducono inoltre alla formazione di grandi spazi potenzialmente rivali e protezionistici, con la conseguente marginalizzazione degli Stati che ne sono esclusi. Questi ultimi devono situarsi in seno ad un insieme tripolare complesso, in cui in parte cooperano e in parte si affrontano il Giappone, alla testa dell'area del Pacifico in grande espansione, gli Stati Uniti e le Comunità europee (CE) il cui processo di integrazione appare irreversibile nonostante incertezze e ritardi.

In generale, l'interdipendenza delle attività economiche governative e private cresce continuamente e rende necessarie azioni concertate, per attuare adeguamenti a lungo termine; ciò dimostra quanto i problemi mondiali tendano a globalizzarsi. Questo fenomeno induce la comunità internazionale a cercare di gestirli e di risolverli al livello che di volta in volta risulta più appropriato, dunque utilizzando e sviluppando ulteriormente strutture intergovernative e coinvolgendo tutti gli interessati; il che spiega lo sviluppo della diplomazia multilaterale e l'importanza delle organizzazioni internazionali.

Dal punto di vista strategico, la situazione attuale della Svizzera può essere qualificata di pace relativa. In questo contesto, gli sforzi militari del nostro Paese non devono venir meno. Tenuto conto tuttavia del fatto che gli attuali conflitti hanno ripercussioni a livello planetario, la Svizzera non può rinunciare a influenzarne le cause. Nella seconda parte di questo rapporto, presenteremo e analizzeremo i diversi elementi della nostra politica estera attiva. Nella terza ed ultima parte, esporremo gli sforzi supplementari che rimangono da intraprendere, sia in Svizzera, sia all'estero. Ma sin d'ora occorre rilevare che non esiste politica di pace e di sicurezza senza solidarietà nazionale.

### 13      **Politica interna**

Una politica estera basata sulla neutralità, la disponibilità e la solidarietà non è fine a sé stessa. Essa è intesa in ultima analisi a creare le condizioni che ci permettano di difendere i nostri interessi nel mondo e incombe tanto al Governo quanto al Parlamento esaminare in permanenza se altre vie, meglio atte a salvaguardare i nostri interessi essenziali, dovrebbero essere battute.

Lo statuto della neutralità permanente e armata, quale è ancorato e riconosciuto nel diritto internazionale, rimarrà certamente l'elemento centrale della nostra politica di pace e di sicurezza e i suoi aspetti attivi e dinamici devono continuare a fondare i nostri impegni nei confronti del mondo esterno. Attualmente, come in passato, condividiamo questa convinzione con voi e con la nostra popolazione, ma siamo anche consci del fatto che la promozione della prosperità comune esige a sua volta un'apertura sul mondo in materia politica, economica, sociale, scientifica e culturale.

Questo sforzo d'apertura è sostenibile con successo soltanto se basato sul consenso popolare. Quest'ultimo sarà tanto più ampio, se fondato su una solidarietà autentica tra i cittadini, fatta di tolleranza reciproca, di capacità d'ascoltare e di modificare le proprie idee, di rispetto delle minoranze, ma anche di capacità di affermare le proprie convinzioni, poiché nulla è più nocivo del disinteresse civico. Politica di sicurezza e solidarietà nazionale interagiscono quindi costantemente. Il Governo deve perciò informare costantemente l'opinione pubblica sul suo operato in materia di politica estera, così come sulle scelte che il Paese deve operare e sulle loro ripercussioni. In questo compito di sensibilizzazione, anche il Parlamento ha un ruolo essenziale.

Una politica estera esclusivamente difensiva non risponderebbe alle esigenze di una politica globale di sicurezza. Se il nostro Paese intendesse dare un contenuto alla solidarietà che lo lega al mondo dovrebbe continuare o addirittura

rafforzare gli sforzi politici in diversi settori: l'offerta di buoni uffici, la ricerca di soluzioni ai conflitti, la cooperazione allo sviluppo, l'aiuto umanitario, l'impegno per i diritti dell'uomo e l'economia mondiale mediante la collaborazione attiva alle organizzazioni internazionali che ci sono accessibili. L'ideale della pace non è incompatibile con una Svizzera armata e sarà meglio servito se basato su una volontà di coesione e di solidarietà nazionali, intese come volontà comune diretta tanto verso l'esterno, quanto verso l'interno.

## **2 Contributo della Svizzera al mantenimento della pace internazionale**

### **21 Introduzione**

Come esposto nella prima parte di questo rapporto, abbiamo sempre ritenuto che la Svizzera dovesse impegnarsi attivamente a favore della pace. Questo principio è stato nuovamente ribadito nelle linee direttive della politica di governo 1983-1987: «Per assicurare la pace non basta adottare un comportamento difensivo, bisogna anche condurre innanzi una politica estera attiva, come postulato dalla concezione della nostra difesa integrata: grazie alla sua politica estera, il nostro Paese intende contribuire ad assicurare la pace e ad instaurare nel mondo un ordine di giustizia e di stabilità» (FF 1984 I 132). «Mediante la nostra politica estera, intendiamo contribuire ad impostare un ordine mondiale caratterizzato da maggior giustizia, da maggior libertà e da maggior sicurezza, nel quale ognuno possa vivere in condizioni decenti» (FF 1984 I 132).

Non sono frasi vuote; in effetti la pace è possibile soltanto se sono attuate le condizioni che permettono a ciascuno di realizzarsi, nell'indipendenza, libertà, sicurezza e dignità.

La partecipazione della Svizzera al sistema internazionale non è il risultato di una scelta, bensì una necessità. Le grandi potenze e i gruppi di Stati hanno una tendenza naturale a trattare tra loro i problemi che interessano la comunità internazionale. Il rischio di emarginazione per uno Stato come la Svizzera è permanente e di conseguenza, di fronte a questo pericolo, si deve reagire positivamente fornendo un contributo sostanziale. Data la sua situazione geografica, le sue dimensioni e la sua evoluzione economica, la Svizzera è fortemente dipendente dall'estero. Si tratta quindi per noi di gestire o perfino di guidare la nostra interdipendenza invece di limitarci a subirla: in ciò sta una condizione della nostra indipendenza.

## **22 Contributo svizzero sul piano universale**

### **221 Cooperazione allo sviluppo e azioni umanitarie**

La legge federale del 19 marzo 1976 sulla cooperazione allo sviluppo e l'aiuto umanitario (RS 974.0) esprime chiaramente la rilevanza dell'aiuto pubblico per la politica di sicurezza. Nel messaggio relativo a tale legge così ci eravamo espressi:

«Per sua natura, la politica di solidarietà internazionale è anche una politica di pace. La cooperazione internazionale allo sviluppo si inserisce in questa visione. Essa vuol contribuire ad attenuare le disuguaglianze fondamentali tra i membri della comunità internazionale, nonché le conseguenti tensioni e i pericoli conflittuali quivi connessi; per quanto possibile, essa vuol pure evitare che il processo di sviluppo degeneri nella violenza o nella guerra. Anche l'aiuto umanitario tien conto di questa finalità, affermando incessantemente i valori dell'umanità e della riconciliazione, al di là delle frontiere, dei contrasti e dell'indigenza (FF 1973 I 594)».

Così la cooperazione allo sviluppo non ha per scopo soltanto di stabilire relazioni più equilibrate in seno alla comunità internazionale. Agendo sulle regioni e i gruppi di popolazione più poveri, essa si oppone ai divari sociali ed economici che spesso caratterizzano le società in via di sviluppo.

Lo sforzo finanziario della Confederazione a favore della cooperazione allo sviluppo raggiunge un volume cospicuo. Così, nel 1987, circa il 3,2 per cento delle spese federali è stato destinato all'assistenza ai Paesi in sviluppo. L'ammontare del contributo svizzero in questo settore aumenta da parecchi anni; tra il 1976 e il 1987, gli impegni della Confederazione hanno superato 5,5 miliardi di franchi, grazie ai quali sono stati finanziati centinaia di progetti e di programmi.

Oltre alla promozione della stabilità e alla riduzione delle tensioni, la politica federale di cooperazione allo sviluppo ha come obiettivi espliciti il ristabilimento e il mantenimento dell'equilibrio demografico ed ecologico. In considerazione del potenziale conflittuale che la crescita demografica continua e lo sfruttamento disordinato delle basi naturali della vita comportano, il significato dell'aiuto pubblico per la stabilità nella coesistenza della comunità dei popoli risulta più che evidente.

D'altronde, situazioni di crisi in singoli Paesi in sviluppo esigono provvedimenti specifici a breve scadenza; provvedimenti puntuali certo, ma che, oltre a costituire un aiuto d'emergenza o diretto a favorire la ricostruzione, forniscono un contributo altrettanto importante alla stabilizzazione interna. Come la cooperazione allo sviluppo, anche l'aiuto umanitario fa parte degli strumenti che servono alla Confederazione per portare avanti la politica di pace e di sicurezza. Conviene rilevare incidentalmente che può essere indicato, nell'interesse della pace, cessare la cooperazione allo sviluppo a favore di uno Stato che violi gravemente le norme di diritto internazionale. Una decisione siffatta fu presa ad esempio nei confronti del Vietnam, dopo che lo stesso invase la Cambogia.

L'aiuto ai rifugiati, alle vittime di conflitti armati o della siccità contribuisce al miglioramento delle condizioni di vita di molti esseri umani, vittime di discriminazioni e di minacce, e indirettamente concorre a placare focolai di crisi. Gli importi versati a questo fine hanno raggiunto soltanto per il 1987 circa 150 milioni di franchi, di cui due terzi versati come contributi a organizzazioni o istituzioni internazionali, tra le quali figura al primo posto il Comitato internazionale della Croce Rossa. L'aiuto umanitario a favore dei rifugiati e dei profughi opera in una situazione caratterizzata da tensioni o addirittura da abusi, poiché spesso rifugiati e profughi costituiscono involontariamente un elemento della controversia tra le parti, il che prolunga e inasprisce inevitabilmente i con-

flitti. In futuro, bisognerà quindi dedicare maggiore importanza ad una soluzione duratura dei problemi dei rifugiati.

Con il Corpo svizzero per l'aiuto in caso di catastrofe, la Confederazione si è dotata di un proprio strumento per prestare un aiuto umanitario diretto all'estero. Già negli anni sessanta ci si era occupati dell'idea di creare una «truppa per la pace» da impegnare in azioni di aiuto. Da essa nacque finalmente il Corpo svizzero per l'aiuto in caso di catastrofe. Dal 1974, esso fornisce aiuto all'estero in caso di catastrofi naturali o causate dall'uomo, in situazioni d'emergenza causate da guerre, conflitti o movimenti di profughi e rifugiati o carestie. Per il solo 1986, i membri del Corpo hanno compiuto 8 000 giorni di lavoro in 30 Paesi e nel 1987 9 350 giorni di lavoro in 20 Paesi.

Infine, va sottolineato che la cooperazione allo sviluppo e l'aiuto umanitario rappresentano un aspetto importante della nostra politica in materia di diritti dell'uomo, poiché grazie al progresso economico, sociale e culturale che promuovono, essi rendono possibile l'esercizio effettivo di questi diritti.

Gli sforzi paralleli degli enti assistenziali privati svizzeri, segnatamente Helvetas, Swissaid, Brot für Brüder, Azione Quaresimale, Caritas, Swisscontact, sono pure validi e rafforzano quelli dei pubblici poteri, a favore dello sviluppo.

## 222 Diritti dell'uomo

Il riconoscimento internazionale dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali può essere considerato una delle più importanti conquiste del dopoguerra. Esso si è concretato segnatamente per mezzo della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo del 1948, dei Patti internazionali del 1966, relativi ai diritti dell'uomo, della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e dell'Atto finale di Helsinki. Riteniamo che il rispetto di tali diritti costituisca un fondamento importante della sicurezza nazionale e internazionale, senza il quale una pace duratura basata sulla stabilità e la giustizia non sarebbe possibile. In merito, ci siamo espressi in modo dettagliato nel nostro rapporto del 2 giugno 1982 sulla politica svizzera dei diritti dell'uomo (FF 1982 II 713).

Sul piano bilaterale, la Svizzera interviene regolarmente presso i governi che violano i diritti dell'uomo. Questi interventi avvengono in genere con discrezione, ma quando le violazioni sono gravi e ripetute essi sono eccezionalmente resi di pubblico dominio. Sia i rapporti delle nostre rappresentanze all'estero, sia quelli di organizzazioni umanitarie svolgono un ruolo essenziale nell'informazione in materia di diritti dell'uomo.

La Svizzera collabora anche attivamente in seno alle istituzioni internazionali. Essa partecipa ad esempio all'elaborazione di norme di diritto internazionale, in particolare in seno al Consiglio d'Europa o in seno alla Commissione dei diritti dell'uomo delle Nazioni Unite, nella misura in cui lo permetta il suo statuto di osservatore. Inoltre, sostiene finanziariamente istituzioni umanitarie come il CICR, la Commissione internazionale dei giuristi o il Fondo delle Nazioni Unite per le vittime della tortura. In generale, il nostro Paese promuove gli sforzi intesi a sviluppare meccanismi che garantiscano il controllo degli im-

pegni assunti dagli Stati per la sorveglianza dei diritti fondamentali. È quindi importante che la Svizzera aderisca ai due Patti del 1966 sui diritti umani che, come la Convenzione europea dei diritti dell'uomo, ma sul piano universale, riflettono le nostre concezioni in materia; per noi tali Patti sono anzitutto strumenti di politica estera. In effetti, come membro dei Patti, la Svizzera disporrebbe di una base giuridica più solida per intervenire a favore del rispetto dei diritti dell'uomo. Infine, ancora nella presente legislatura, abbiamo l'intenzione di sottoporvi un messaggio relativo all'adesione alla Convenzione del 1965 sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale. Abbiamo intenzione, anche in futuro, di adoperarci nelle organizzazioni internazionali a favore delle categorie di persone meno protette, come le donne, i bambini, nonché le persone private di libertà. Si può citare, a titolo di esempio, la Convenzione europea sulla prevenzione della tortura – di origine privata svizzera – che abbiamo firmato il 26 novembre 1987 e che vi abbiamo sottoposto per approvazione con il messaggio dell'11 maggio 1988.

In definitiva, soltanto con un impegno paziente, ma perseverante, sul piano bilaterale e multilaterale, possiamo nutrire la speranza di vedere i diritti fondamentali meglio rispettati nel mondo e contribuire così anche in questo campo alla stabilità e alla pace.

## **223 Contributo svizzero alle operazioni per il mantenimento della pace**

La partecipazione a operazioni per il mantenimento della pace conta fra gli strumenti di politica estera grazie ai quali la Svizzera svolge una parte della sua politica di sicurezza all'estero. Appoggiando sforzi di questo genere, essa contribuisce direttamente a contenere conflitti internazionali – il che giova anche alla nostra sicurezza – e consegue una sorta di credito, largamente riconosciuto, che non va sottovalutato anche alla luce dei nostri interessi all'estero.

La Svizzera ha già partecipato più volte, in modo diretto o indiretto – ad esempio tramite contributi finanziari – ad operazioni per il mantenimento della pace. Si ricordi che a partire dal 1953 essa è rappresentata da una delegazione militare nella Commissione di sorveglianza delle nazioni neutrali in Corea. Finora non ha mai partecipato all'invio di contingenti di truppa per azioni dei «caschi blu» dell'ONU, ma vi contribuisce finanziariamente. Accanto a prestazioni limitate, offerte durante le crisi di Suez e del Congo, la Svizzera contribuisce finanziariamente, fin dal 1964, all'azione per il mantenimento della pace svolta dalle truppe dell'ONU a Cipro (UNFICYP). Oltre a questo, il nostro Paese mette a disposizione dell'Organismo delle Nazioni Unite incaricato di sorvegliare la tregua in Palestina (ONUST) un aereo polivalente, gestito da Balair, unitamente all'equipaggio. D'altra parte, il Consiglio federale ha deciso lo scorso anno di versare un contributo finanziario di 2 milioni di franchi alla Forza interinale delle Nazioni Unite in Libano (FINUL). Complessivamente, la Svizzera ha versato circa 85 milioni di franchi sotto forma di partecipazioni alle azioni per il mantenimento della pace dal 1953 al 1987. Questo corrisponde ad

una media di circa 2,5 milioni di franchi all'anno, con un leggero aumento per i due ultimi anni (1986: 3,5 milioni; 1987: 7 milioni). Non si dimentichi infine che il Consiglio federale ha anche corrisposto a richieste urgenti: lo scorso anno ha messo a disposizione del Segretario generale delle Nazioni Unite un aereo per una missione di riconoscimento nell'ambito di trattative condotte tra le Parti in causa nel conflitto del Sahara occidentale. Alla stessa stregua, lo scorso mese di maggio, ha prestato un aereo al Coordinatore dei programmi di assistenza umanitaria ed economica all'Afghanistan.

Il nostro contributo ad operazioni di questo genere è stato finora relativamente modesto, rispetto alle possibilità che un Paese neutrale come la Svizzera ha nell'offrire buoni uffici, ma anche rispetto alle prestazioni di altri Stati e rispetto ai bisogni reali. È per questo che il Consiglio federale, nel programma di legislatura per il periodo 1987-1991, ha manifestato l'intenzione «di aumentare la partecipazione della Svizzera alle operazioni condotte dall'ONU per il mantenimento della pace e di sostenere gli sforzi avviati sul piano internazionale per una composizione pacifica dei conflitti internazionali».

Il Dipartimento federale degli affari esteri e il Dipartimento militare federale hanno avviato nel 1987 lavori preparatori in questo senso. Nella primavera del 1988, il Consiglio federale ne ha approvato l'idea di base ed ha incaricato i due dipartimenti di eseguire i necessari accertamenti, per giungere a proposte concrete. Si prevede di stanziare un credito annuo di 15 milioni di franchi, per quattro anni, al fine di sostenere finanziariamente operazioni per il mantenimento della pace già avviate o da avviarsi, di fornire materiale (materiale sanitario, aerei di trasporto, materiale logistico, escluso il materiale militare), di mettere a disposizione personale per riparazioni e manutenzione e, se necessario, osservatori militari non armati; l'invio di caschi blu non è previsto.

In questo contesto, il Segretario generale delle Nazioni Unite Perez de Cuellar ha presentato, durante la sua visita ufficiale del 18 aprile scorso a Berna, un elenco di bisogni concreti dell'ONU in ambito di operazioni per il mantenimento della pace. Il DFAE e il DMF stanno esaminando congiuntamente, con altri servizi interessati, le modalità e i mezzi per corrispondere in modo favorevole alla domanda delle Nazioni Unite. Essi prevedono, una volta ottenute le precisazioni richieste, di sottoporre entro la fine di quest'anno una proposta al Consiglio federale in modo da poter fornire, a partire dal 1989, un contributo maggiore.

## **224      Diritto umanitario applicabile in caso di conflitti armati**

Sebbene il diritto internazionale impedisca la minaccia o il ricorso alla forza, ovunque si manifestano regolarmente conflitti armati. È per questa ragione che risulta assai importante regolamentare nei limiti del possibile lo svolgimento dei conflitti e assicurare la protezione delle vittime civili o militari.

A partire dalla fondazione del CICR nel 1863, la Svizzera ha sempre avuto un ruolo importantissimo nella codificazione del diritto internazionale umanitario applicabile nei conflitti armati; è infatti su sua iniziativa e sotto la sua presi-

denza che tutte le conferenze per l'elaborazione e lo sviluppo del «Diritto di Ginevra» si sono svolte sul suo territorio. È in virtù di questa vocazione umanitaria tradizionale che il nostro Paese è lo Stato depositario delle quattro Convenzioni del 1949 e dei due Protocolli aggiuntivi del 1977. Va rilevato che le Parti contraenti non solo hanno l'obbligo di rispettare esse stesse le disposizioni di questi strumenti, ma sono tenute a farle rispettare in ogni circostanza. È per questa ragione che il Consiglio federale interviene regolarmente presso le Parti in conflitto per convincerle a rispettare il diritto internazionale applicabile in materia. Questi interventi avvengono generalmente con discrezione, senza darne atto all'opinione pubblica. Questo modo di procedere, paragonabile a quello utilizzato in ambito di diritti dell'uomo, è generalmente più efficace e corrisponde parzialmente al modo di procedere del CICR. Accanto a questo, la Svizzera continua ad operare per una ratifica universale dei Protocolli aggiuntivi, già sottoscritti da oltre 60 Stati, fra cui la Svizzera. Va tuttavia rilevato che gli Stati Uniti e l'Unione Sovietica, come la maggior parte degli Stati membri dell'OTAN e del Patto di Varsavia, non vi hanno ancora aderito.

Tutti questi sforzi sono subordinati alla convinzione che esista un interesse politico reale nel vigilare sul rispetto del diritto umanitario. È comunque un modo di giungere alla soluzione negoziata di conflitti armati e di contribuire concretamente alla pace. Per far questo, è indispensabile che il diritto applicabile sia conosciuto; è dunque indispensabile promuoverne la diffusione. Accanto alle facoltà di diritto delle nostre università, l'Ufficio federale dell'aiutantura garantisce la formazione del nostro esercito. Esso organizza ogni anno dei corsi destinati in particolare ai futuri comandanti di unità, che a loro volta saranno incaricati di diffondere il diritto umanitario in seno alla truppa. Sul piano internazionale, il CICR sostiene i corsi di formazione annuali organizzati dall'Istituto di diritto umanitario di San Remo, che sono destinati agli ufficiali degli eserciti stranieri.

## 225      **Controllo degli armamenti e disarmo**

Il controllo degli armamenti, il disarmo, come pure i provvedimenti volti a creare un clima di fiducia - indispensabili per ogni convenzione sulla limitazione degli armamenti - hanno assunto una grande importanza in materia di politica internazionale di sicurezza ed hanno un influsso diretto e indiretto sulla politica di sicurezza condotta dalla Svizzera.

Il Consiglio federale segue attentamente gli sforzi in questo ambito e li sostiene nella misura in cui sono compatibili con gli interessi strategici del nostro Paese e con la nostra neutralità permanente e armata. È in questa prospettiva che la Svizzera ha ratificato tutti i trattati multilaterali di disarmo che le erano accessibili.

Sebbene non partecipi in qualità di membro alla Conferenza di Ginevra sul disarmo, la Svizzera ha inviato un osservatore nel gruppo di lavoro che si occupa della proibizione generale delle armi chimiche. In tal modo essa segue da anni

i negoziati e si sforza di contribuire alla ricerca di soluzioni realistiche in materia di controllo e di classificazione di prodotti chimici tossici o di loro precursori.

Altre iniziative sono partite direttamente dalla Svizzera, come ad esempio nell'ambito del trattato di non-proliferazione delle armi nucleari del primo luglio 1968, in cui la Svizzera è all'origine di un elenco, detto «lista Zangger», di prodotti dell'industria nucleare, il cui commercio va controllato per impedire la proliferazione di armi nucleari. Un gruppo di lavoro, formato dagli Stati esportatori di prodotti dell'industria nucleare e presieduto da uno svizzero, adegua regolarmente questo elenco all'evoluzione tecnica.

Il Consiglio federale vede ovviamente di buon auspicio i nuovi impulsi osservati nella riduzione di armi nucleari in Europa, e la conclusione di un accordo sull'eliminazione dei missili di media e corta gittata. Esso è tuttavia del parere, e l'ha ricordato nella sua dichiarazione del 2 marzo 1987, che ogni riduzione degli effettivi nel sistema di armi nucleari in Europa, e in special modo i missili a media e corta gittata, per benvenuta che sia, debba essere accompagnata da misure parallele nell'ambito delle armi convenzionali e chimiche, volte a rafforzare la stabilità tramite la creazione di un equilibrio al livello più basso possibile. Bisogna infine ricordare che l'armamento è più conseguenza che causa di insicurezza; infatti, quando quest'ultima aumenta, gli Stati hanno tendenza ad armarsi ulteriormente. Volendo rimediare alle tensioni, bisogna dunque agire sulle cause. Ogni progresso nel disarmo, per divenire reale, deve quindi essere congiunto a progressi nella soluzione dei conflitti regionali.

La riduzione degli armamenti non basta. L'esperienza insegna che gli accordi conclusi in questo campo raggiungono i loro obiettivi soltanto se muniti di meccanismi di verifica. La Svizzera è dunque favorevole all'adozione di misure concrete e verificabili, capaci di creare la necessaria trasparenza in ambito militare, di diminuire la sfiducia reciproca fra i blocchi e di favorire una riduzione equilibrata degli armamenti; tutte condizioni di una sicurezza e di una stabilità accresciute.

Talune esperienze in materia di verifica sono state fatte nel campo delle armi chimiche; a varie riprese, e su richiesta del Segretario generale delle Nazioni Unite, la Svizzera ha messo a disposizione un esperto per una missione incaricata di esaminare se nel conflitto tra Iran e Irak fossero state utilizzate sostanze chimiche. Su invito della Svizzera, infine, i delegati alla Conferenza sul disarmo, che siede a Ginevra, hanno visitato il centro AC di Spiez; questa visita ha suscitato grande interesse e ha permesso di dimostrare che il nostro Paese è in grado di offrire taluni servizi in materia di verifica dell'impiego di armi chimiche.

Va poi menzionata la possibilità di una partecipazione della Svizzera alla verifica degli accordi che potrebbero essere adottati nell'ambito della CSCE e della Conferenza di Stoccolma sulla creazione di misure di fiducia e di sicurezza e sul disarmo in Europa (CDE); tale possibilità è stata esaminata in un primo tempo in collaborazione con una delegazione austriaca, e in seguito, durante la fase finale della CDE a Stoccolma, i quattro Paesi neutrali, su proposta dei Paesi occidentali, si sono dichiarati disposti, a talune condizioni, a predisporre

un aereo neutrale per l'ispezione delle misure volte a creare mutua fiducia in ambito militare. Questa proposta è tuttavia stata abbandonata, date le obiezioni dell'Unione Sovietica. L'episodio ha comunque evidenziato, tanto all'Est quanto all'Ovest, una chiara esitazione nell'affidare ai Paesi neutrali compiti di verifica troppo estesi.

Per far fronte a questi problemi e a questi compiti, è necessaria non soltanto una presenza della Svizzera, ma anche la capacità di elaborare una concezione, di analizzare i provvedimenti necessari e di attuarli. Lo studio di questo problema e la coordinazione dei lavori nell'ambito dell'amministrazione federale sono affidate a un gruppo di lavoro interdipartimentale, denominato «buoni uffici e mantenimento della pace internazionale» (in tedesco, AGDIF – Arbeitsgruppe Gute Dienste und internationale Friedenssicherung), che tratteremo in seguito.

## 226      **Diritto internazionale**

Nella sua risposta all'interpellanza della Commissione degli affari esteri del Consiglio nazionale del 18 marzo 1986 sulla posizione della Svizzera nel mondo (Boll. Uff. N 1986 1930), il Consiglio federale ha menzionato, tra le costanti della nostra politica estera, l'attaccamento della Svizzera al diritto internazionale, rilevando in particolare quanto segue:

Va menzionato in seguito il nostro attaccamento al diritto internazionale, retto dall'idea che le relazioni internazionali siano qualcosa di più che semplici rapporti di forza. La Svizzera non si è mai sottratta agli obblighi che le derivano dal diritto internazionale, diritto che essa cerca di promuovere e sviluppare partecipando, per quanto possibile, alla sua elaborazione.

Il diritto internazionale determina infatti il quadro giuridico della cooperazione internazionale e l'equilibrio degli interessi internazionali. Partecipando attivamente alla creazione, all'aggiornamento, allo sviluppo e all'applicazione effettiva di questo diritto, la Svizzera – che in quanto piccolo Stato ha un interesse considerevole affinché il diritto prevalga sulla forza nei rapporti tra Stati – contribuisce alla stabilizzazione delle relazioni internazionali e al mantenimento della pace. Poggiando su una lunga tradizione giuridica, i suoi rappresentanti si prodigano affinché tale diritto divenga equilibrato, il più comprensibile possibile, privo di contraddizioni e realmente applicabile. Ciò nonostante, nel campo della codificazione progressiva del diritto internazionale, indispensabile data l'intensità delle relazioni internazionali e dell'interdipendenza dei vari soggetti giuridici, bisogna constatare che il centro di gravità degli sforzi finora compiuti è dato dalle Nazioni Unite. La nostra assenza da questa organizzazione, in particolare dalla sua Commissione del diritto internazionale, ci impedirà di affermare pienamente, in quanto membri della comunità degli Stati, il punto di vista svizzero. Il nostro statuto particolare richiede infatti sforzi supplementari, affinché gli interessi svizzeri siano, almeno parzialmente, considerati negli ambiti dai quali la Svizzera volutamente si tiene lontana.

A livello europeo la nostra posizione è migliore, nella misura in cui, in quanto membri del Consiglio d'Europa, possiamo partecipare pienamente agli sforzi di armonizzazione del diritto, almeno negli ambiti che non sono di competenza delle CE.

La creazione di legami giuridici con l'estero, che si tratti di raggiungere obiettivi comuni, di favorire lo scambio di beni e servizi o di armonizzare il diritto, è uno degli strumenti essenziali della promozione degli interessi svizzeri, come pure un fattore importante dello sviluppo economico, sociale, scientifico e culturale del nostro Paese. È per questa ragione che attualmente il diritto internazionale costituisce una parte ingente dell'ordine giuridico degli Stati, praticamente in tutti i campi della vita quotidiana. Riconoscendo il primato del diritto internazionale sul diritto nazionale, e garantendolo attraverso i suoi tribunali, la Svizzera dimostra concretamente la volontà di rispettare il diritto internazionale.

Questo impegno determinato a favore del rispetto, dello sviluppo e dell'armonizzazione del diritto riveste un'importanza sempre maggiore nella difesa della sovranità ed è implicitamente legato alla difesa dell'ordine giuridico interno. Sarebbe infatti impensabile di accettare che un diritto estero espliciti i suoi effetti nel nostro Paese o che in Svizzera operi un potere pubblico diverso dal nostro, mettendo a repentaglio la nostra autonomia giuridica internazionale, ossia la nostra sovranità.

Il Consiglio federale è cosciente che i progressi compiuti in materia di armonizzazione del diritto economico nelle CE possano restare senza effetti riguardo al diritto svizzero. Attualmente, dopo il recente allargamento delle CE, è più che mai convinto che nuovi ponti vadano gettati tra la Svizzera e Bruxelles, al fine di evitare o di ridurre le discriminazioni che ancora intralciano gli agenti economici svizzeri nel territorio comunitario. Esso ha quindi l'intenzione di continuare a trarre i massimi vantaggi dalla clausola evolutiva dell'Accordo di libero scambio tra la Svizzera e la Comunità europea. Inoltre, intende continuare a partecipare attivamente agli sforzi intrapresi in seno al Consiglio d'Europa riguardo all'armonizzazione del diritto europeo. Bisogna tuttavia rilevare che il diritto interno promulgato dalla Comunità determina e riduce sempre di più lo spazio materiale della legislazione del Consiglio d'Europa.

## 227 Lotta contro il terrorismo

*Il terrorismo è un'insidia molto grave e una minaccia per la sicurezza internazionale; esso colpisce generalmente innocenti e genera sentimenti di insicurezza e di paura. Basandosi sull'odio, suscita violenza e ostacola la pace. Come tutti i Paesi democratici, la Svizzera riprova e condanna ogni forma di terrorismo e il Consiglio federale è deciso ad adottare ogni mezzo per combatterlo. La Svizzera ha ratificato i principali strumenti internazionali volti a rafforzare la collaborazione in materia, partendo dall'idea che la lotta contro il terrorismo richiede urgentemente un'azione collettiva ed efficace. Negli ultimi anni, la cooperazione interstatale si è allargata ed intensificata anche in forme non istituzionalizzate. La Svizzera si è associata anche ad un'iniziativa che si prefigge di accrescere il numero degli Stati parti alla Convenzione internazionale contro*

la presa di ostaggi, elaborata il 17 dicembre 1979 sotto gli auspici delle Nazioni Unite. A questo fine essa ha avviato trattative in diverse capitali. Sul piano regionale, la Svizzera ha concentrato i suoi sforzi sul Consiglio d'Europa dove, su suo impulso, il Comitato dei ministri ha convocato la Conferenza europea dei ministri responsabili della lotta contro il terrorismo, svoltasi il 4 e il 5 novembre 1986. Il bilancio di questa conferenza è positivo, poiché con l'adozione di una dichiarazione politica e di tre risoluzioni operazionali è ormai indiscusso che il Consiglio d'Europa, accanto alle sue attività tradizionali sul piano normativo, ha assunto un ruolo politico in materia di lotta contro il terrorismo. In seno alla CSCE, la Svizzera ha poi partecipato attivamente all'elaborazione delle disposizioni concernenti il terrorismo che figurano nel documento finale della Riunione di Madrid (1983). Essa ha in seguito ripreso l'iniziativa in questo campo al momento della Riunione di Vienna, il che ha condotto alla presentazione di una proposta comune degli Stati N + N, nel maggio del 1987. Infine, gli attentati perpetrati negli aeroporti di Vienna e di Roma, del dicembre del 1985, e la presa di ostaggi della nave «Achille Lauro» non hanno lasciato indifferente la comunità internazionale poiché, molto rapidamente, date le lacune del diritto internazionale in materia, questi avvenimenti hanno portato all'adozione, con conferenze diplomatiche, di due strumenti internazionali: il 24 febbraio 1988 un protocollo per la repressione degli atti illeciti di violenza negli aeroporti che servono da scalo all'aviazione civile internazionale, complementare alla Convenzione di Montréal del 1971, e il 10 marzo 1988 la Convenzione per la repressione degli atti illeciti contro la sicurezza della navigazione marittima. In questa occasione, la Svizzera ha firmato entrambi gli strumenti e prevede di ratificarli, se possibile nel corso della presente legislatura.

## 228      **Composizione pacifica di controversie**

Generalmente si dice che il principio della composizione pacifica delle controversie sia un complemento della proibizione del ricorso alla forza; in realtà esso ne è il corollario. Infatti, il non ricorso alla forza congela le crisi, ma non permette di risolverle. E siccome ogni situazione, per definizione, evolve, gli Stati che hanno rinunciato a comporre i loro conflitti con le armi sentono il bisogno di un meccanismo che, basandosi sul diritto, potrebbe offrire soluzioni politiche o creerebbe situazioni di fatto che, in Europa o altrove, potrebbero accrescere la fiducia reciproca e dunque le condizioni di un effettivo rafforzamento della sicurezza. La dinamica stessa delle relazioni internazionali crea il bisogno di ricorrere ad una composizione pacifica delle controversie, il che di fatto svolge una funzione di «riduttore di tensioni».

È per questo che la Svizzera, ogniquale volta l'occasione si presenta, favorisce la conclusione di accordi o l'inserimento di clausole per la composizione delle controversie. Essa appoggia le Parti in causa, su loro richiesta, quando si tratta di applicare tali procedure e spesso accoglie sul proprio territorio tribunali arbitrali internazionali o mette a disposizione cittadini svizzeri come arbitri. Tra gli esempi recenti o attuali, si possono citare il tribunale incaricato di arbitrare la controversia franco-canadese in materia di pesca nel Golfo di Saint-Laurent, il tribunale incaricato di arbitrare la controversia israelo-egiziana sulla delimi-

tazione territoriale di Taba e il tribunale incaricato di arbitrare la controversia tra la Guinea-Bissau e il Senegal riguardo alla delimitazione della loro frontiera marittima comune.

Convinto che un sistema universale di composizione pacifica delle controversie sia necessario alla comunità delle nazioni, il nostro Paese, seppur non membro dell'ONU, non ha esitato già nel 1948 ad aderire allo Statuto della Corte internazionale di giustizia e a sottoscrivere la clausola facoltativa di riconoscimento della giurisdizione obbligatoria della stessa corte.

Va poi rilevato che la Svizzera ha svolto recentemente un ruolo essenziale nell'approntamento dei meccanismi di composizione pacifica delle controversie, durante l'elaborazione della Convenzione sul diritto del mare e della Convenzione sul diritto dei trattati tra Stati e organizzazioni internazionali o tra organizzazioni internazionali e in ambito di cooperazione economica internazionale (ad es. conclusione di accordi di protezione degli investimenti).

Nell'ambito della CSCE, la Svizzera prosegue i suoi sforzi in vista di elaborare un metodo di composizione pacifica delle controversie, anche se le riunioni di esperti di Montreux (1978) e di Atene (1984) non hanno prodotto risultati tangibili. Nell'attuale riunione di Vienna sul seguito della CSCE, i Paesi neutrali e i non allineati hanno depositato nell'aprile del 1987 una proposta redatta dalla delegazione svizzera. A nostro avviso, e affinché si possa parlare di progresso rispetto ai meccanismi esistenti, il metodo da elaborarsi dovrebbe necessariamente comportare un diritto unilaterale di ogni Parte in controversia, dopo l'insuccesso dei negoziati, di avviare una procedura che richieda l'intervento di una terza parte (p. es. mediazione, conciliazione, arbitrato), e tutto questo per diverse categorie di controversie, previamente determinate. La proposta, i cui elementi essenziali sono stati ripresi nel progetto di Documento finale depositato il 13 maggio 1988 dai Paesi neutrali e non allineati, al termine della riunione dei ministri degli affari esteri di questi Paesi, chiede la convocazione di una riunione di esperti, incaricata di allestire un elenco di queste controversie e di elaborare le procedure e i meccanismi applicabili nei diversi casi.

## **229 Cooperazione economica multilaterale**

Una politica di sicurezza e di pace implica una partecipazione attiva agli sforzi che la comunità internazionale prodiga in vista di rafforzare la cooperazione economica. Infatti, la persistenza di gravi squilibri influisce direttamente sulle tensioni che sussistono in numerose regioni del globo e fomentano i focolai di crisi. Abbiamo dunque un interesse diretto ad operare, nella misura dei nostri mezzi, per la riduzione di tali disparità. D'altronde, la realizzazione di un mercato unico in seno alla CE durante gli anni novanta e quella, parallela, di uno spazio economico europeo dinamico ed omogeneo comprendente anche i Paesi dell'Associazione europea di libero scambio (AELS), la globalizzazione dei mercati e le mutazioni tecnologiche in atto nei Paesi industrializzati costituiscono altrettante sfide che la Svizzera deve sostenere. In caso contrario, la competitività della sua economia, base della sua prosperità e dunque della sua sicurezza, potrebbe risulterne compromessa.

La cooperazione economica internazionale è improntata in misura sempre crescente dalla corsa all'innovazione, corsa che implica settori nuovi e deriva dal ruolo predominante assunto dalle nuove tecnologie e in primo luogo da quelle riguardanti l'informazione e la comunicazione. In questo campo, pochi produttori bastano a soddisfare vasti mercati, e l'applicazione delle nuove tecniche, in particolare nel campo dei servizi, avviene uniformemente e ignora le frontiere. È dunque necessario accedere a mercati sempre più ampi, ma si creano così forme di concorrenza che accentuano i rischi di controversia tra gli Stati. Parallelamente, si constata la formazione di potenze economiche nuove, caratterizzate da principi di politica commerciale diversi e automaticamente difficili da classificare nell'ordine economico stabilito dai Paesi industrializzati. È ovvio dunque che esse debbano essere integrate nelle istituzioni internazionali esistenti, nell'ambito di uno sviluppo organico della cooperazione economica mondiale.

Dato che le istituzioni tradizionali in materia di cooperazione economica prevedono meccanismi di collaborazione di meno in meno adatti alle nuove condizioni, l'attuale tentativo di adeguare le regole in questo campo assume un'importanza capitale. Infatti, quest'evoluzione ha il rischio di indebolire ulteriormente il sistema di cooperazione multilaterale che ha dato i suoi frutti migliori nel riassetto del dopoguerra. Per un piccolo Stato come la Svizzera, le conseguenze di uno sviluppo di questo genere sono importanti nella misura in cui si tratta di definire una concezione di base adatta a garantirgli anche in avvenire una propria identità, tramite una politica molto aperta, ma anche di collaborare in qualità di partner a statuto pieno allo sviluppo dello spazio economico europeo. Quest'ultimo è, per ovvie ragioni, al centro dei nostri interessi e richiede da parte nostra un impegno coerente, volto alla creazione di meccanismi multilaterali efficaci.

Nell'interesse generale e nel nostro, che d'altronde vi è strettamente connesso, dobbiamo contribuire alla creazione di «regole del gioco» multilaterali adeguate. I nuovi negoziati nell'ambito del GATT e la cooperazione in seno all'Organizzazione di cooperazione e di sviluppo economici (OCSE) e alla Banca dei regolamenti internazionali (BRI) sono da questo punto di vista di primordiale importanza. Essi offrono agli Stati che non appartengono ai grandi blocchi economici un'occasione preziosa di contribuire, nella misura dei loro mezzi rispettivi, al mantenimento e allo sviluppo di meccanismi efficaci e nel contempo di salvaguardare i propri interessi.

Non va infine sottaciuta l'importanza delle relazioni che la Svizzera ha saputo creare, su basi pragmatiche, con le istituzioni di Bretton Woods. In merito, il Consiglio federale prevede di esaminare le condizioni di un rafforzamento delle nostre relazioni con la Banca mondiale e con il FMI e di sottoporre un rapporto al Parlamento nel corso della presente legislatura. È necessario contribuire al miglioramento della cooperazione internazionale in materia di politica economica e al ristabilimento di un sistema monetario internazionale stabile e implicitamente rafforzare il nostro diritto di partecipazione a tale processo. Anche in questo caso, si tratta di un compito costante della nostra politica economica estera, indispensabile per la nostra sicurezza.

## 23 Contributo svizzero a livello regionale

### 231 Generalità

A livello regionale, un piccolo Stato come il nostro deve condurre una politica economica che si inserisca armoniosamente nella linea della sua politica globale di pace e di sicurezza e questo per preservare la propria identità, evitando il pericolo di isolamento. Nello spazio economico europeo, la Svizzera deve dunque cercare di presentarsi quale partner a pieno diritto. La realizzazione di questa esigenza implica, come già abbiamo sottolineato, che essa segua una politica estera e una politica economica estera aperte e coerenti, impegnandosi risolutamente per un funzionamento ottimale delle regole e dei meccanismi multilaterali.

La costruzione dell'Europa ha un'importanza fondamentale anche per la Svizzera, poiché abbiamo strette relazioni con tutti gli Stati del continente e in particolare con quelli delle CE e dell'AELS.

La Svizzera collabora attivamente anche ai lavori delle diverse istituzioni europee, per quanto ciò sia compatibile con il suo particolare statuto. Essa considera la sua qualità di membro del Consiglio d'Europa quale elemento integrante della sua politica di sicurezza. Questa organizzazione incarna infatti i valori essenziali per il mantenimento della pace sul continente, tra i quali possiamo menzionare la democrazia pluralista e il rispetto dei diritti dell'uomo. La stabilità in Europa dipende essenzialmente dalle intense relazioni che gli Stati della regione hanno stabilito tra loro, tanto sul piano politico che convenzionale. Nel quadro della CSCE, la Svizzera coopera con altri Stati europei (come pure con gli Stati Uniti e il Canada) con i quali condivide un destino storico e culturale, per definire nei campi più variati provvedimenti atti ad instaurare la fiducia tra gli Stati partecipanti e a rafforzare implicitamente la sicurezza in Europa. Anche nell'ambito dell'OCSE, la Svizzera non ha mai trascurato le esigenze imposte da una politica intesa a salvaguardare la pace e la sicurezza internazionale. Impulsi essenziali sono giunti proprio dal Comitato di aiuto allo sviluppo dell'OCSE, in materia di cooperazione allo sviluppo e di aiuto umanitario. Sotto l'egida dell'ONU, un codice di comportamento delle società transnazionali è in corso d'elaborazione; esso mira ad equilibrare le relazioni commerciali tra gli Stati del Terzo Mondo, ossia un obiettivo condiviso anche dal nostro Paese.

Per quanto attiva possa essere la nostra collaborazione alla costruzione europea, il processo di integrazione delle CE è per noi una continua sfida. Malgrado le crisi momentanee che le travagliano, le CE hanno un ruolo sempre più importante sulla scena economica e politica europea, e persino mondiale. Questa evoluzione sarà ulteriormente rafforzata con l'applicazione dell'Atto unico, entrato in vigore nel 1987 (talune decisioni saranno adottate a maggioranza e non più secondo la regola dell'unanimità), e l'attuazione del programma compreso nel Libro bianco sulla creazione del mercato interno, che dovrebbe garantire entro il 1992 la libera circolazione delle persone, delle merci, dei servizi e dei capitali tra i Paesi membri delle CE. Le ragioni per le quali la Svizzera, nel 1972, aveva giudicato incompatibile un'adesione alle CE, rispetto al pro-

prio ordine costituzionale (democrazia diretta, federalismo), come pure con lo statuto di neutralità permanente ed armata, restano comunque valide. È tuttavia indispensabile perseverare nella vigilanza e nel senso di iniziativa, badando costantemente a che la nostra posizione corrisponda all'evoluzione della situazione, sia capita dalle CE e non nocca ai nostri interessi, e in definitiva non comprometta la nostra sicurezza. Il Consiglio federale continuerà anche in futuro ad esaminare attentamente gli influssi dell'allargamento e del rafforzamento istituzionale delle CE sulle nostre relazioni comunitarie e proseguirà nella sua politica di avvicinamento.

## **232 Conferenza sulla sicurezza e la cooperazione in Europa (CSCE)**

La Svizzera valuta con realismo i risultati e il divenire della CSCE. Al momento della firma dell'Atto finale di Helsinki nel 1975, il presidente della Confederazione e capo del Dipartimento politico federale di allora aveva dichiarato che l'applicazione delle disposizioni che stavano per essere adottate solennemente «avrebbero rivelato il grado di volontà degli Stati rappresentati di dare un contenuto concreto al quadro delineato».

Come è noto, l'Atto finale contiene dieci principi destinati a reggere le relazioni tra Stati partecipanti, di cui tre ci interessano particolarmente: il primo, che è dedicato all'eguaglianza sovrana e riconosce esplicitamente il diritto alla neutralità; il quinto, relativo alla composizione pacifica delle controversie, e il settimo che precisa che il rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali è un fattore essenziale di pace. Quest'affermazione, che mantiene tutto il suo valore, poggia sulla constatazione che una società rispettosa di tali diritti e libertà deve essere, de facto, una società pluralista e, pertanto, meno incline alle avventure esterne. La storia di questo secolo dimostra infatti che la maggior parte dei conflitti armati è stata scatenata da governi o movimenti che potevano trascurare l'opinione pubblica o perlomeno manipolarla a loro piacimento. Contribuire al rispetto dei diritti dell'uomo significa dunque automaticamente operare per un rafforzamento della sicurezza.

Nella primavera del 1986, a Berna, si è svolta una riunione sui contatti umani. Come quella svoltasi in precedenza, nella primavera del 1985 a Ottawa e pure consacrata alla salvaguardia dei diritti dell'uomo negli Stati partecipanti, anche questa riunione si è conclusa senza un documento finale. Ciò nonostante, è molto importante che gli Stati partecipanti abbiano riconosciuto che il rispetto dei diritti dell'uomo contribuisce al mantenimento della pace e della sicurezza e che gli Stati debbono parlarne liberamente e senza limitazione alcuna. Si ricordi che già prima della riunione di Ottawa la Svizzera si era trovata tra gli Stati partecipanti a una discussione bilaterale del tipo «tavola rotonda» su problemi concreti legati al rispetto dei diritti dell'uomo, in particolare riguardo alla situazione della Romania.

In materia di sicurezza militare, bisogna ricordare la Conferenza di Stoccolma sulle misure di fiducia e di sicurezza e sul disarmo in Europa, svoltasi tra il

1984 e il 1986. Il documento finale della Riunione di Madrid, così ne definiva gli obiettivi:

L'obiettivo di questa conferenza, in quanto parte integrante e sostanziale del processo multilaterale avviato dalla Conferenza sulla sicurezza e la cooperazione in Europa, è quello di intraprendere, con la partecipazione di tutti gli Stati firmatari dell'Atto finale, per fasi successive, nuove azioni, efficaci e concrete, atte ad intensificare l'opera di rafforzamento della fiducia reciproca e della sicurezza, in vista del disarmo, in modo da concretizzare ed esprimere il dovere che tutti gli Stati hanno di astenersi dal ricorso alla minaccia o all'impiego della forza nelle loro mutue relazioni.

In tal modo, la Conferenza avvierà un processo, la cui prima fase sarà intesa a negoziare e quindi adottare una serie di misure di fiducia e di sicurezza, atte a completarsi mutuamente, e destinate a lenire i rischi di conflitti militari in Europa.

La Conferenza di Stoccolma ha adottato una serie di misure per la creazione di un clima di fiducia e di sicurezza relative alla notifica, all'osservanza, al calendario annuale e alla verifica di talune attività militari. Senza esagerare l'efficacia di queste misure, bisogna però riconoscere che la verifica in situ, ivi decisa, costituisce un primo passo importante nel campo del controllo degli armamenti, in un contesto multilaterale. Se ben applicate, esse dovrebbero incrementare la fiducia reciproca e la sicurezza e comunque sono tali da ostacolare l'intimidazione politica tramite attività militari. Esse costituiscono un progresso tipico del processo avviato dalla CSCE e come tali sono conformi agli interessi della Svizzera. Si aggiunga che la Svizzera ha notificato una dichiarazione interpretativa, secondo la quale le disposizioni del documento di Stoccolma non sono applicabili alle attività di mobilitazione dell'esercito svizzero. La Svizzera si è impegnata in favore di tali misure, seguendo questi principi:

- La CSCE è un processo al quale gli Stati partecipano in quanto Stati sovrani e indipendenti e in condizioni di totale eguaglianza.
- La neutralità permanente e armata del nostro Paese è un fattore di stabilità, di prevedibilità e di trasparenza.
- Le misure volte a creare fiducia e sicurezza devono contribuire a ridurre la diffidenza e quindi le tensioni, incrementando la trasparenza delle varie situazioni militari, presentandosi come verificabili e significative dal punto di vista militare e creando un clima di fiducia e di sicurezza effettive.
- Le misure devono essere concrete e non dichiaratorie e considerare in modo equo gli interessi di tutti i partecipanti in materia di sicurezza; esse devono inoltre considerare previamente le attività militari a carattere potenzialmente offensivo; la loro attuazione in buona fede dovrebbe creare fiducia e sicurezza quali condizioni iniziali per ulteriori negoziati sulla riduzione degli armamenti. Inoltre, esse non dovrebbero far ricadere l'onere essenziale di future convenzioni sugli eserciti non permanenti ed a carattere puramente difensivo delle piccole e medie potenze europee.

La terza conferenza della CSCE, attualmente riunita a Vienna, si sta occupando dell'eventualità e delle modalità di estendere il mandato stabilito a Madrid, al fine di facilitare con direttive i negoziati che, sempre nell'ambito della CSCE, tendono a promuovere la stabilità convenzionale e il disarmo in Europa.

La Svizzera è favorevole all'idea di negoziati diretti tra la NATO e il Patto di Varsavia; pertanto non porrà ostacoli in merito. Siccome la minaccia militare risulta essenzialmente dall'enorme potenziale di cui dispongono gli eserciti delle due alleanze e dal loro elevato grado di preparazione, la Svizzera ritiene che i negoziati debbano concernere innanzitutto gli eserciti permanenti e in particolare il loro sovraarmamento convenzionale, ossia i fattori che rendono possibile un'offensiva di grande portata. A nostro avviso, dovrebbe essere creato un meccanismo di collegamento, per permettere ai dodici Paesi che non appartengono ad alleanza alcuna di essere informati sugli sviluppi dei negoziati e quindi di valutare costantemente gli influssi di tali negoziati sulla loro sicurezza nazionale. Per facilitare questa forma di collegamento, la Svizzera cercherà di operare affinché i negoziati tra gli Stati membri delle alleanze avvenga contemporaneamente e nello stesso luogo della seconda fase delle trattative tra i 35 Stati partecipanti alla CSCE sullo sviluppo delle misure di fiducia e di sicurezza.

## 24 La politica svizzera dei buoni uffici

Il termine di buoni uffici copre una vasta gamma di sforzi, iniziative e azioni intraprese dalla Svizzera in quanto Stato, da autorità svizzere o da loro membri, ma anche da cittadini singoli, nell'intento di promuovere una migliore coesistenza in seno alla comunità dei popoli, la composizione pacifica di controversie o per lo meno l'attenuazione di taluni conflitti. Accanto alle procedure note, proprie al diritto internazionale pubblico, come ad esempio la conciliazione e l'*arbitrato di controversie* o l'*istituzione di una potenza garante*, l'espressione ha un significato più esteso che comprende le missioni per il mantenimento della pace tra potenze straniere o il ristabilimento della pace tra parti in conflitto, o ancora la semplice offerta di simili prestazioni.

L'esperienza ha mostrato che uno Stato perpetuamente neutrale occupa molto spesso una posizione adeguata per offrire una collaborazione ad altri membri della comunità internazionale e quindi contribuire al superamento di mutue divergenze. Tra i buoni uffici che la Svizzera attualmente fornisce e la sua posizione di Stato perpetuamente neutrale intercorre sicuramente un legame molto stretto. In particolare, la neutralità permanente e armata del nostro Paese rappresenta un fattore di stabilità e di indipendenza rispetto ai diversi blocchi e dunque, automaticamente, di affidabilità e di prevedibilità nell'offerta di buoni uffici.

## 241 A livello bilaterale

La forma più comune di buoni uffici è costituita dalla protezione di interessi stranieri, ossia dal rappresentare gli interessi di uno Stato in un altro Stato con il quale sono state interrotte le relazioni diplomatiche o consolari. In questo modo, la Svizzera ha rappresentato durante la Prima Guerra mondiale gli interessi di venticinque Stati in altri Paesi e, durante la Seconda Guerra mondiale, persino di trentacinque Stati, quindi praticamente di tutte le grandi potenze in conflitto.

Attualmente, il nostro Paese svolge quattordici mandati di protezione, tra i quali possiamo citare gli interessi americani a Cuba e in Iran, britannici in Argentina e iraniani in Egitto e in Africa del Sud. Gli ultimi esempi citati dimostrano a sufficienza la fiducia particolare di cui gode l'imparzialità della Svizzera.

Per quanto riguarda la mediazione, la conciliazione e l'arbitrato, bisogna ricordare i mandati affidati a diversi Consiglieri federali e Giudici federali alla fine del diciannovesimo e all'inizio del ventesimo secolo, oppure quelli affidati a M. Huber e W. Burckhardt negli anni venti e trenta di questo secolo o a P. Guggenheim e H. Huber, dopo la Seconda Guerra mondiale. Quanto ai buoni uffici di carattere umanitario, che occupano un posto particolare sul piano bilaterale, si può ricordare che, tra il 1982 e il 1986, la Svizzera ha accolto e internato temporaneamente, secondo le Convenzioni di Ginevra del 1949 sulla Croce Rossa, un certo numero di militari sovietici prigionieri di gruppi resistenti afgani.

Detto questo, non bisogna sopravvalutare l'estensione dei servizi che la Svizzera è in grado di offrire agli Stati in conflitto. Apparentemente infatti il periodo della mediazione politica, per un Paese di dimensioni come il nostro, sembra ormai passato. La mediazione, tanto in senso stretto, quanto sotto forma di conciliazione o di arbitrato, implica ormai mezzi personali, diplomatici e finanziari che non possediamo. In questo senso, la mediazione papale offerta nel conflitto che oppone l'Argentina e il Cile in merito al canale di Beagle può essere considerata un'eccezione. Attualmente, la mediazione è divenuta compito delle grandi potenze oppure di istituzioni regionali o universali (ONU, Movimento dei non allineati, Lega araba, Conferenza islamica, ecc.).

## 242 A livello multilaterale

La Svizzera ospita numerose organizzazioni internazionali; la Società delle nazioni si era a suo tempo insediata a Ginevra, dove pure si trova la sede europea dell'ONU, l'Organizzazione internazionale del lavoro, l'Unione internazionale delle telecomunicazioni, l'Organizzazione mondiale della salute, l'Organizzazione meteorologica mondiale o l'Organizzazione mondiale della proprietà intellettuale. Altri organismi, come la Banca dei regolamenti internazionali o l'Organizzazione europea per la ricerca nucleare hanno pure scelto il nostro Paese e le ragioni di questa concentrazione vanno certo individuate nell'atmosfera politica favorevole e nella sicurezza che uno Stato perpetuamente neutrale è in grado di offrire.

Lo stesso vale per numerose conferenze internazionali, che ripetutamente si sono svolte nel nostro Paese. Possiamo ricordare in questa sede il trattato di pace concluso nel 1912 tra l'Italia e la Turchia, il Patto di Locarno del 1925, la conferenza al vertice del 1955, la conferenza sul Laos dal 1960 al 1962 o, in un passato più recente, la conferenza sul Libano del 1984 e l'incontro al vertice americano-sovietico del 1985.

Bisogna tuttavia aggiungere che il nostro Paese non ha mai voluto limitarsi a questo ruolo piuttosto passivo dei buoni uffici: da sempre esso si è trovato di-

sposto ad assumere mandati internazionali, nella misura in cui ciò corrispondeva al desiderio dei singoli interessati o al rispetto della neutralità. Ricordiamo in merito la missione di C. J. Burckhardt a Danzica, in quanto alto commissario della Società delle Nazioni, alla vigilia della Seconda Guerra mondiale; la partecipazione svizzera alla Commissione di sorveglianza delle nazioni neutrali in Corea, a partire dal 1953; la partecipazione della Svizzera alla Commissione internazionale di sorveglianza dell'indipendenza del Sudan nel 1955; l'offerta di aerei svizzeri per il trasporto di truppe appartenenti alla forza internazionale per il mantenimento della pace a Suez, nel 1956; il ruolo svolto durante i negoziati franco-algerini, nel 1960/1961, tanto per il riavvicinamento delle Parti, quanto per l'ospitalità offerta su territorio svizzero alla delegazione algerina; il trasporto di persone e materiale in Congo e l'impegno di oltre cento esperti svizzeri per la riuscita di questa operazione dell'ONU nel 1961; il mandato di inchiesta affidato a P. Rügger in seno all'Ufficio internazionale del lavoro nel 1961 e la missione di E. Zellweger in qualità di rappresentante del segretario generale dell'ONU in Laos alla fine degli anni cinquanta. In un passato più recente, ricorderemo le missioni di E. Thalmann nel Vicino Oriente, di A. Lindt nel conflitto Nigeria/Biafra, di A. Escher in Namibia, di W. Umbricht in Africa Orientale. Alla stessa stregua, il colonnello U. Imobersteg, già capo della Divisione di protezione AC del nostro esercito, ha partecipato, su richiesta del segretario generale delle Nazioni Unite, a una missione di carattere umanitario incaricata di indagare sulla realtà dell'impiego di armi chimiche nella guerra irako-iraniana. Oltre a questo, possiamo menzionare l'aereo per il trasporto di truppe e materiale messo a disposizione dell'ONUST a Gerusalemme.

Notiamo infine che numerose funzioni importanti delle Nazioni Unite sono state o sono occupate da svizzeri, come la carica di Alto Commissario per i rifugiati (per tre volte), di Direttore generale dell'Accordo generale sulle tariffe doganali e il commercio, GATT (due volte) o di Presidente del Comitato delle persone scomparse a Cipro.

Un'ultima osservazione ci sembra poi indispensabile: la nostra assenza dalle Nazioni Unite non facilita certo il rafforzamento del ruolo che auspicheremmo svolgere in materia di buoni uffici. Con questo non si vuole affermare che la comunità internazionale ci avrebbe affidato un numero maggiore di mandati se avessimo aderito all'ONU, ma semplicemente ricordare che soltanto uno Stato membro può fruire pienamente delle possibilità di incontri, di contatti e di negoziati offerti dal consesso delle Nazioni Unite.

## **25      Personale e materiale**

### **251     Generalità**

Al numero 422 del rapporto del Consiglio federale sulla politica di sicurezza della Svizzera del 27 giugno 1973, il «mantenimento della pace in generale e la composizione delle crisi» figurano tra i compiti principali in materia di strategia. La diplomazia, i buoni uffici e le altre misure atte a ridurre le tensioni e a risolvere i conflitti senza violenza sono mezzi essenziali che vanno costantemente adeguati alle nuove situazioni politiche, strategiche e tecniche.

Tale adeguamento è indispensabile ogniqualvolta la situazione internazionale evolve e in particolare oggi, dato che numerosi Stati hanno sviluppato negli ultimi anni il loro potenziale strategico ben al di là dei bisogni difensivi. È dunque necessario che la Svizzera agisca anche in questi ambiti, in modo commisurato alle possibilità di un piccolo Stato rivelatosi competente in questioni di controllo di armamenti, informato sui recenti sviluppi in materia di politica di sicurezza e presente sulla scena internazionale, mostrandosi solidale e disponibile a nuove forme di buoni uffici, che gli assicurino voce in capitolo non soltanto in tempi normali, ma anche in situazioni eccezionali.

Per essere all'altezza, in particolare dal punto di vista tecnologico, di una politica dei buoni uffici alla soglia del terzo millennio, il nostro Stato deve poter contare su personale formato e materiale adeguato. Questo impegno, a lunga scadenza, potremo adempirlo soltanto se sapremo offrire servizi qualitativamente validi a quanti ce li sollecitano.

Una descrizione delle attività svolte in Svizzera in materia di «pace e sicurezza» sarebbe evidentemente incompleta se non menzionasse i programmi delle nostre università e istituti di ricerca, o l'insegnamento offerto dai diversi dipartimenti o facoltà di diritto e di scienze politiche delle nostre accademie. L'Istituto universitario degli alti studi internazionali (IUHEI), ad esempio, è in grado di offrire un programma di formazione di un anno agli studenti universitari esteri - per lo più del Terzo Mondo - che intendono intraprendere una carriera diplomatica. Questi corsi pongono l'accento sul diritto internazionale, la composizione pacifica delle controversie, le tecniche di negoziato e i meccanismi del multilateralismo, ovvero gli strumenti essenziali di ogni diplomazia basata sulla ricerca della pace e della sicurezza.

## **252 Gruppo di lavoro «buoni uffici e mantenimento della pace internazionale» (AGDIF)**

All'inizio del 1982, il Consiglio federale ha creato il gruppo di lavoro «buoni uffici e mantenimento della pace internazionale» (AGDIF) con lo scopo di coordinare più efficacemente ed intensificare i lavori su questi problemi del DFAE e del DMF. L'AGDIF è posto sotto la vigilanza comune del segretario di Stato agli affari esteri e del capo dello stato maggiore generale dell'esercito. Finora, l'AGDIF si è adoperato prevalentemente quale organo consultivo per i due dipartimenti sui problemi del mantenimento della pace internazionale. Siccome tuttavia le sue attività non gravitano esclusivamente su tempi lunghi, esso è stato interpellato a più riprese su problemi correnti, come ad esempio la sessione straordinaria dell'Assemblea generale dell'ONU sul disarmo, nel 1982, e la conferenza dell'ONU sullo spazio extra-atmosferico del 1982.

Alfine di adempire il suo mandato, l'AGDIF ha formato due commissioni che si occupano dei due ambiti di studio e di attività principali del gruppo (controllo degli armamenti e verifica; operazioni internazionali per il mantenimento della pace).

## 253 Ricerca applicata e formazione

### 253.1 Ricerca applicata

Il 4 marzo 1980, il consigliere nazionale Heinrich Ott depositò un'iniziativa volta a creare un istituto per lo studio dei conflitti. Inizialmente, il Consiglio nazionale decise di non dar seguito all'iniziativa; tuttavia, l'idea contenuta nella stessa fu ripresa sotto forma di postulato della commissione e adottata il 5 ottobre 1983, il che diede il pretesto per ripensare il mandato e il ruolo dell'AGDIF. Tale postulato invita il Consiglio federale ad esaminare in che modo la ricerca in materia di conflitti e di pace possa essere incoraggiata e coordinata.

Il postulato auspica la creazione, a livello federale, di uno strumento di coordinazione per le attività svolte in Svizzera nel campo dell'analisi della pace e dei conflitti, al quale potrebbero rivolgersi gli istituti di ricerca. Dai motivi esposti dal consigliere nazionale Ott risulta che la competenza materiale dell'organo di coordinazione che si vorrebbe creare corrisponde in larga misura a quella dell'AGDIF. In pari tempo, il mandato di tale organo di coordinazione dovrebbe essere orientato verso la ricerca applicata, senza tuttavia rinunciare a compiti di pura riflessione e di prospettiva, ovvero aspetti utili a tutti quanti sono incaricati di applicare la politica ufficiale di sicurezza.

Per creare un nesso tra l'attività svolta dall'AGDIF e quanto auspicato dal postulato Ott, fu formata una terza commissione «ricerca e studio», con il mandato di avviare studi per il DFAE e per il DMF in materia di politica di sicurezza, di buoni uffici e di mantenimento della pace internazionale, di contribuire ai colloqui e ai seminari organizzati su questo tema da istituti scientifici svizzeri e di servire quale «piattaforma» per la ricerca in materia di politica di sicurezza. Basandosi su una proposta congiunta del DFAE e del DMF, il Consiglio federale ha chiesto crediti annuali di 360 000 franchi per gli anni 1987-1989.

La «Forschungsstelle für Sicherheitspolitik und Konfliktanalyse» del Politecnico federale di Zurigo si è occupata di sviluppare la ricerca in materia di pace e di sicurezza, studiando in particolare in modo scientifico le cause dei conflitti, dalla semplice tensione tra due Paesi fino a guerra dichiarata. Il programma di studi strategici e di sicurezza internazionale dell'IUHEI, dal canto suo, si occupa più specificamente dei problemi di sicurezza dal punto di vista strategico e del disarmo.

### 253.2 Formazione

Negli ultimi anni, visto soprattutto il ruolo attivo che la Svizzera ha assunto nel processo di negoziati della CSCE – sia tramite la sua delegazione indipendente, sia nell'ambito del gruppo dei Paesi neutrali e non allineati – e vista l'importanza crescente che stanno assumendo i problemi di verifica, il livello di conoscenze richieste in materia di politica di sicurezza ai nostri delegati e ai servizi competenti a Berna è sensibilmente aumentato.

Il Consiglio federale ha dunque esaminato l'opportunità di offrire una formazione orientata verso la pratica, atta a sostenere queste nuove sfide, direttamente connesse con i problemi di sicurezza. Per il 1986, l'Assemblea federale ha votato un credito di 100 000 franchi, il che ha permesso al DMF di allestire un primo programma di formazione sull'arco di due anni, per due funzionari del DMF, ai quali sono associati due rappresentanti del DFAE.

Nella stessa direzione, è iniziato nell'autunno del 1986 un programma speciale di un anno presso l'Istituto universitario degli alti studi internazionali di Ginevra, nell'ambito del quale sono stati organizzati corsi sui vari aspetti del problema (pace, disarmo e negoziati). Inoltre, specialisti svizzeri e stranieri hanno animato conferenze e seminari, in collaborazione con altri istituti. Un certo numero di studenti svizzeri partecipa a questa formazione a proprie spese, in modo da formare le future leve.

Nel corso del secondo anno, i funzionari del DFAE e del DMF che seguono questo insegnamento saranno assegnati ai vari servizi dell'amministrazione federale che si occupano di problemi di politica di sicurezza, in modo che, al termine del loro periodo di formazione, possano disporre delle conoscenze teoriche richieste e siano pienamente informati sui bisogni pratici dell'amministrazione. A quel momento essi saranno in grado di offrire i servizi che la comunità internazionale intende affidare alla Svizzera, e svolgere tra l'altro i compiti di verifica intimamente legati a ogni processo di disarmo. Nel suo genere, il programma è una novità anche sul piano internazionale e dovrebbe pertanto suscitare un certo interesse anche all'estero.

### 3 Creazione di un corpo internazionale di pace

Il postulato Pini del 16 marzo 1988 (88.384) «invita il Consiglio federale a studiare la possibilità di creare, su iniziativa svizzera, un corpo per la pace, destinato ad intervenire a livello internazionale con l'obiettivo di contribuire, in ambito civile, alla promozione di tutte le attività atte a favorire condizioni per una composizione pacifica dei conflitti». Secondo l'autore del postulato, tale corpo per la pace dovrebbe operare in diversi settori (rispetto dei diritti fondamentali della persona umana e in modo generale del diritto delle genti; cooperazione con gli organismi nazionali o internazionali che perseguono lo stesso scopo; contatti umani; incitazione al volontariato nell'aiuto ai civili vittime di conflitti armati; studio di possibilità reali di mediazione al di fuori delle istituzioni politiche esistenti).

Come emerso dal presente rapporto, la maggior parte delle richieste formulate nel postulato corrispondono agli obiettivi della nostra politica di pace e di sicurezza. Dal canto nostro, ci sforziamo di adeguare costantemente i nostri mezzi d'azione all'evoluzione delle relazioni internazionali e alle particolarità di tutte le situazioni nelle quali siamo chiamati ad intervenire. Costantemente, avviamo trattative volte a garantire un migliore rispetto dei diritti dell'uomo, ci adoperiamo allo sviluppo del diritto internazionale pubblico e partecipiamo attivamente alla sua codificazione. Parimenti, cooperiamo regolarmente con gli organismi nazionali e internazionali, come il CICR o le sottoorganizzazioni delle Nazioni Unite.

In seno alla CSCE, cerchiamo di favorire i contatti umani, che si tratti di incontri basati su legami familiari, di matrimoni tra cittadini di Stati diversi o di migliorare le condizioni turistiche e di incontro tra i giovani. Riguardo ai buoni uffici e alle attività di mediazione, possiamo aggiungere che entrambi appartengono agli strumenti classici e nel contempo attuali della diplomazia svizzera. È vero tuttavia che esiste una lacuna, quella riguardante il nostro contributo alle operazioni per il mantenimento della pace, ma il Consiglio federale ha deciso di colmarla, rafforzando gli sforzi in questo campo.

Complessivamente, dunque, il Consiglio federale ritiene che la richiesta presentata dall'autore del postulato sia soddisfatta dalla nostra politica di pace e di sicurezza. Ritiene dunque superfluo lanciare un'iniziativa a favore della creazione di un corpo di pace, il cui carattere internazionale, con tutte le implicazioni di dosaggio politico e di ripartizione geografica, non sarebbe necessariamente efficace. In definitiva, gli strumenti esistenti e che il Consiglio federale intende creare sembrano più idonei per far fronte alle esigenze di una vera politica di pace e di sicurezza.

## **4 Conclusioni e provvedimenti**

### **41**

La politica estera di uno Stato come il nostro è spesso improntata da reazioni ad avvenimenti difficilmente prevedibili che non siamo in grado di condizionare e che pertanto non sempre si presta alla pianificazione. Detto questo, bisogna formulare una politica coerente per i numerosi settori che non soggiacciono a bruschi cambiamenti, nei quali i nostri interessi diretti si iscrivono a lungo termine.

La politica di pace e di sicurezza comprende tutti gli sforzi che, nell'ambito di una gestione delle crisi, contribuiscono a ridurre le tensioni e riducono i conflitti. Tutti gli sforzi volti a procurare una pace sicura e durevole rientrano nello stesso ordine di idee.

### **42**

Una capacità di difesa efficace resta indubbiamente il migliore garante della nostra sicurezza. Bisogna però aggiungere che il nostro sforzo di difesa non si limita al territorio nazionale; anche se le nostre possibilità di intervento sono limitate, una politica di sicurezza veramente tale implica da parte nostra uno sforzo per alleviare la miseria, ridurre le tensioni e attenuare le crisi, ossia per rendere i servizi che la comunità internazionale si attende dal nostro Paese. Da lungo tempo ormai, la Svizzera propugna dunque una politica volta a favorire la composizione pacifica delle controversie e vigila affinché i trattati nell'ambito della politica di sicurezza, del controllo degli armamenti e del disarmo siano conclusi soltanto se contengono un sistema di verifica ed hanno, se possibile, una portata globale. Su tutti questi punti non dovrebbero esserci cambiamenti anche in futuro; parimenti, la Svizzera prosegue e proseguirà una politica dei buoni uffici nel senso più ampio del termine: essere presenti per gli altri, ogniqualvolta lo richiedono.

Si aggiunga in merito che la Svizzera, se tutti gli interessati lo volessero, potrebbe estendere le sue attività a taluni settori, come ad esempio quello della verifica delle misure di carattere militare destinate a suscitare la fiducia, quello del controllo degli armamenti o infine quello del disarmo. Peraltro, il 20 giugno 1988, il Consiglio federale ha deciso di rafforzare sul piano finanziario, del personale e del materiale, il nostro appoggio alle operazioni per il mantenimento della pace condotte dalle Nazioni Unite.

#### 43

Attualmente, sta facendosi strada l'idea secondo la quale l'adozione di misure atte a creare la fiducia nel campo della politica di sicurezza ha quale corollario la creazione di garanzie nell'ambito dei diritti dell'uomo. Una politica estera coerente - e che si vuole efficace - sarebbe dunque inconcepibile senza una nostra partecipazione attiva alla salvaguardia e alla promozione di tali diritti.

Parimenti, nessuno o quasi contesta l'idea che la creazione di un ordine economico mondiale più equo sarebbe un fattore di pace. Infatti, in un mondo sempre più interdipendente, l'esistenza di gravi squilibri può rimettere in causa la vita sociale, economica e politica della comunità internazionale nel suo insieme. Per un Paese come il nostro, questo stato di fatto ha implicazioni negli ambiti più diversi della politica estera, tanto in materia di sicurezza, di diritto internazionale, di politica economica estera, di politica culturale, di cooperazione allo sviluppo che d'aiuto umanitario. In tutti questi campi, la Svizzera intende mantenere e se possibile aumentare il suo contributo. Parallelamente, si tratterà di dedicare maggiore attenzione alla dimensione «politica interna», in modo da migliorare, con l'informazione e il dialogo, l'accoglienza che l'opinione pubblica riserva ai nostri interventi di politica estera. In merito, sarebbe auspicabile un dialogo nazionale aperto alle opinioni più diverse, in modo da ampliare il raggio d'azione della nostra politica estera.

#### 44

Per il ruolo che la Svizzera ambisce di svolgere sono necessari mezzi personali e materiali adeguati ad una politica dei buoni uffici confacente alle esigenze contemporanee.

Nuovi progressi dovranno essere compiuti nella formazione e nella ricerca; recentemente, sono stati stanziati per i prossimi tre anni i crediti necessari per eseguire altri studi e lavori di ricerca, organizzare seminari o altri incontri e infine coordinare le attività già in atto nel nostro Paese. Se possibile, tutti questi sforzi saranno intensificati.

## **Consiglio degli Stati**

### **Postulato 84.348 del Consigliere agli Stati F. Muheim dell'8 marzo 1984**

#### **Politica di pace e di sicurezza**

##### **Tenore del Postulato**

Contribuire al consolidamento e alla promozione della pace all'interno delle nostre frontiere e nella comunità dei popoli significa svolgere una delle missioni permanenti e più nobili del nostro Stato.

Apparentemente, l'opinione pubblica non è orientata a sufficienza su quanto la Confederazione Svizzera già svolge in varie forme, nel campo della politica generale in favore di questa politica di pace, e tanto meno su quanto essa intende fare in avvenire. Nell'opinione pubblica, esistono forti divergenze sulla coordinazione necessaria tra difesa nazionale armata, da un lato, e misure non militari - volte al consolidamento della pace - dall'altro.

Il Consiglio federale è dunque invitato a presentare alle Camere un rapporto sulle misure prese e sulle attività previste in materia di pace che rientrano nella sua politica globale, in relazione con la sua politica di sicurezza. Si tratta di esporre i servizi che la Svizzera prodiga attualmente, o che intende prodigare in futuro, per far prosperare la pace all'interno e all'esterno delle nostre frontiere, tutto questo alla luce delle particolarità di un piccolo Stato quale il nostro, tenendo conto dell'indipendenza, della neutralità armata che caratterizza il nostro Paese e, in ultima analisi, della necessaria solidarietà tanto all'interno quanto all'estero.

##### **Cofirmatari**

Binder, Genoud, Jelmini, Meier Josi, Schaffter, Schmid, Schönenberger.

##### **Motivazioni**

L'autore rinuncia a motivare il suo intervento, ma chiede una risposta scritta.

##### **Dichiarazione del Consiglio federale**

Il Consiglio federale è pronto ad accogliere il postulato.

## **Consiglio nazionale**

### **Postulato 88.384 del Consigliere nazionale M. Pini del 16 marzo 1988**

#### **Corpo internazionale di pace**

##### **Tenore del Postulato**

La neutralità della Svizzera, la disponibilità del nostro Paese in materia di buoni uffici volti a creare condizioni idonee per la composizione pacifica dei conflitti armati, la sua universalità nei rapporti internazionali, figurano, accanto ad altri aspetti di natura istituzionale, giuridica o politica, tra i fattori riconosciuti che caratterizzano la vocazione della Svizzera per la coesistenza pacifica e il rispetto del diritto delle genti.

Fatte queste premesse, l'autore del postulato invita il Consiglio federale a studiare la possibilità di creare, su iniziativa svizzera, un corpo per la pace, destinato ad intervenire a livello internazionale con l'obiettivo di contribuire, in campo civile, alla promozione di tutte le attività che possano favorire le condizioni di una composizione pacifica dei conflitti, e in particolare:

- a. in campo giuridico e nel rispetto dei diritti fondamentali dell'uomo;
- b. nel quadro della cooperazione con organismi nazionali e internazionali che perseguono gli stessi obiettivi;
- c. a livello di contatti umani diretti;
- d. nel quadro di possibilità reali di mediazione, al di fuori delle istituzioni politiche;
- e. tramite il volontariato, aiutando direttamente i civili che subiscono sul piano umano, sociale ed economico le conseguenze dei conflitti armati.

##### **Cofirmatari**

Cavadini, Cotti, Frey Claude, Longet, Martin Jacques, Petitpierre, Pidoux, Pitteloud, Ruffy, Salvioni.

##### **Motivazioni**

L'autore rinuncia a motivare il suo intervento, ma chiede una risposta scritta.

##### **Dichiarazione del Consiglio federale**

Il Consiglio federale è pronto ad accogliere il postulato.