

o 714.1
DIPARTIMENTO FEDERALE
DEGLI AFFARI ESTERI

Berna, 14 dicembre 1981

Compendio del messaggio concernente
l'adesione della Svizzera all'Organizzazione
delle Nazioni Unite (ONU)

Il Consiglio federale ha licenziato oggi il messaggio concernente l'adesione della Svizzera all'Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU). Lo stesso propone alle Camere federali di approvare l'adesione del nostro Paese all'organizzazione mondiale. La decisione definitiva compete al popolo e ai Cantoni che, giusta la Costituzione federale, devono pronunciarsi in merito a tale questione.

L'adesione all'ONU è un passo importante verso la normalizzazione delle relazioni del nostro Paese con l'organizzazione mondiale e, con questo, verso il consolidamento e lo sviluppo dei suoi rapporti con la comunità internazionale degli Stati. Dopo matura riflessione e seguita attentamente l'evoluzione degli aspetti principali della faccenda, il Consiglio federale propone oggi l'adesione. Nel 1945 e nel 1976, il Consiglio federale aveva istituito commissioni consultive che hanno studiato a fondo la questione dell'adesione all'ONU. In tre rapporti circostanziati del 1969, del 1971 e del 1977, il Consiglio federale stesso aveva presentato al Parlamento tutti gli aspetti delle relazioni della Svizzera con le Nazioni Unite e con le istituzioni specializzate e, già nel 1977, era giunto alla conclusione che l'adesione all'ONU è auspicabile. Le Camere federali avevano preso atto delle conclusioni e il Consiglio nazionale aveva persino invitato il Consiglio federale a presentargli "nei termini più brevi possibili" il messaggio relativo.

Il Consiglio federale ritiene giunto il momento di compiere questo passo; in quanto membro della comunità internazionale, il nostro Paese deve, nell'interesse della propria sicurezza, tenere conto dell'evoluzione delle vicende mondiali



a partire dal 1945 e delle conseguenze di queste sulle Nazioni Unite.

L'imbricamento e l'interdipendenza crescenti degli Stati, come pure il carattere globale di molte questioni, esigono la collaborazione fra tutti gli Stati per trovare soluzioni comuni. Per questo motivo, la diplomazia multilaterale ha assunto, nel corso degli ultimi anni, uno sviluppo sinora sconosciuto. Le Nazioni Unite sono il suo strumento principale e insieme il centro verso il quale convergono tutti gli sforzi per l'attuazione di obiettivi comuni. Esse costituiscono il fondamento di un ordine internazionale in un mondo segnato da conflitti e tensioni.

L'ONU della quale abbiamo ad occuparci ora non è più la stessa di quella che era nel 1945, all'epoca della fondazione. Subendo gli effetti dell'evoluzione delle vicissitudini mondiali, l'ONU, strumento della politica internazionale e specchio della situazione mondiale del momento, si è fortemente trasformata. Concepita in origine come alleanza delle potenze vittoriose del secondo conflitto mondiale, allo scopo di mantenere la pace con provvedimenti coercitivi collettivi, l'ONU è attualmente il foro della collaborazione mondiale. Nel corso della guerra fredda è apparso che il sistema delle sanzioni previsto dalla Carta e dipendente dall'assenso delle Grandi potenze, è rimasto praticamente inefficace. Misure coercitive d'ordine militare non sono mai state applicate. L'esistenza delle armi nucleari ha del resto trasformato la natura dei conflitti e richiesto così lo sviluppo di nuovi metodi atti a mantenere la pace. Con l'intervento di osservatori, di mediatori e di contingenti di Caschi blu, l'ONU ha creato, su base volontaria, uno strumento atto a creare le premesse di un regolamento pacifico dei conflitti o a contribuire, se del caso, alla ricerca di un tale regolamento.

La trasformazione più importante dell'ONU risiede certamente nell'universalità raggiunta, sia per quanto concerne i membri, sia per quanto attiene ai compiti. Le riserve iniziali

nei confronti degli Stati neutrali sono sparite rapidamente. Già nel 1964, la Svezia è stata accolta in seno all'Organizzazione. Austria e Finlandia seguirono nel 1955. L'ONU ebbe ad assumere un'importanza rilevante nel processo di decolonizzazione, sfociato nella creazione di un centinaio di nuovi Stati che costituiscono oggi il Terzo mondo e che hanno tutti aderito all'ONU. Per questi Paesi, l'adesione all'organizzazione mondiale costituisce non da ultimo la conferma della sovranità appena raggiunta e spesso l'accesso alla scena internazionale. L'accantonamento definitivo della concezione originaria dell'ONU quale alleanza dei vincitori della Seconda guerra mondiale avvenne tuttavia con l'ammissione all'ONU dei due Stati germanici. Raggiunta l'universalità, l'ONU è divenuta praticamente identica con la comunità degli Stati. Chi non appartiene all'organizzazione mondiale corre il rischio di isolarsi da tale comunità.

Parallelamente a questa evoluzione, si è progressivamente esteso anche il campo delle attività delle Nazioni Unite. Scopo centrale dell'ONU è quello di mantenere la pace. La pace mondiale e la sicurezza internazionale sono tuttavia minacciate non soltanto dai conflitti armati, ma anche dalle difficoltà d'ordine economico e sociale. Ne risulta che le attività dell'ONU si estendono attualmente a tutte le questioni della cooperazione internazionale in campo politico, sociale, giuridico, culturale e umanitario.

Quasi tutti i conflitti del nostro tempo occupano l'ONU. Inoltre, con il peso crescente del Terzo mondo come forza politica ed economica, il dialogo Nord-Sud assume un posto sempre più rilevante nell'attività delle Nazioni Unite. In questo, soprattutto le implicazioni d'ordine politico hanno grande parte. Basta ricordare in questo contesto come i Paesi in via di sviluppo, raggiunta l'indipendenza politica, si sforzano di ottenere anche una maggiore indipendenza in campo economico. I Paesi emergenti cercano di attuare un ordinamento dell'economia mondiale che

- 4 -

tenga maggiormente conto delle loro necessità particolari. Le risoluzioni adottate in merito dall'Assemblea generale, come pure altre attività concernenti l'assetto delle relazioni economiche internazionali sono importanti anche per la Svizzera; non si può in effetti sottovalutare l'influsso ideologico e politico delle concezioni elaborate dall'Assemblea generale sul corso futuro dei negoziati economici internazionali, in qualsiasi foro essi abbiano a svolgersi.

Gli impulsi politici provenienti dall'ONU sono determinanti per l'insieme delle attività esercitate nel quadro del sistema delle Nazioni Unite. In effetti, senza volontà politica non è possibile risolvere questioni tanto gravi come quelle concernenti i rifugiati, i casi di catastrofe e di carestia, la protezione dell'ambiente, l'alimentazione, l'igiene pubblica e l'educazione che tutte cadono nel campo d'azione dell'ONU.

Per quanto concerne le nostre relazioni con le Nazioni Unite, occorre menzionare un altro fenomeno, andatosi amplificando negli ultimi anni. Si tratta della tendenza all'unità di tutto il sistema delle Nazioni Unite, vale a dire dell'ONU, come pure dei suoi organi e delle istituzioni specializzate, tra i quali soprattutto l'Assemblea generale assume rilievo sempre più centrale. Nell'Assemblea generale si manifesta nel modo più diretto il clima delle relazioni internazionali e, dove necessario, si abbozzano le possibilità d'intesa. In questa assise è direttamente percettibile l'allargamento della cooperazione internazionale. Numerose modificazioni delle relazioni internazionali nel corso degli ultimi anni sono state suscitate, riprese dall'Assemblea generale o si sono riflesse sui suoi lavori. Essa adotta allora decisioni di base che servono poi da riferimento per l'attività delle altre istituzioni e conferenze. La distinzione che veniva fatta una volta tra ONU politica e ONU tecnica è oggi praticamente sparita. Questioni di carattere politico vengono

introdotte oggi anche negli organi sussidiari e nelle istituzioni specializzate. D'altra parte si svolgono, nell'Assemblea generale, dibattiti che in misura sempre maggiore concernono gli aspetti politici di questioni di natura tecnica, anche se quest'ultime fanno parte dei compiti delle istituzioni specializzate, la cui funzione e competenza ha carattere indipendente e autonomo. Dibattiti del genere sfociano a volte in negoziati che concernono anche la Svizzera.

L'adesione della Svizzera all'ONU deve essere valutata nell'ottica di questa trasformazione. L'evoluzione dell'ONU mostra che l'adesione della Svizzera oggi non soltanto è possibile, bensì è divenuta necessaria.

*
* *

Giusta la Costituzione federale, scopo primo della Confederazione Svizzera è "sostenere l'indipendenza della Patria". Obiettivo preminente della nostra politica estera è di conseguenza la salvaguardia dell'esistenza della Svizzera in quanto Stato indipendente e il riconoscimento della stessa quale membro a parte intera della comunità degli Stati. La neutralità permanente e armata e la solidarietà con gli altri popoli sono i mezzi principali che permettono l'attuazione di tale obiettivo.

In considerazione dell'interdipendenza crescente degli Stati, la Svizzera deve concepire la politica estera in un quadro mondiale e attuarla in modo da tenere conto, già oggi, delle esigenze del futuro. Il Consiglio federale sottolinea con tutta la chiarezza necessaria che la Svizzera ha la ferma volontà di mantenere, in ogni caso, la neutralità permanente e armata e di conformarsi, anche in avvenire, ai principi tradizionali della propria politica estera. Questo è quanto dichiarerà esplicitamente prima dell'adesione.

- 6 -

L'esperienza dell'interpretazione della Carta e della prassi più che trentennale dell'Organizzazione hanno dimostrato che la qualità di membro dell'ONU è oggi compatibile con la neutralità. L'esame di tale questione porta in particolare sulle relazioni tra neutralità e disposizioni della Carta in merito alle sanzioni, come pure sulla politica della Svizzera nell'ONU. Giusta il capitolo VII della Carta, il Consiglio di sicurezza, accertata l'esistenza di una minaccia alla pace, di una violazione della pace o di un atto di aggressione, può adottare misure collettive coercenti, di natura militare o non militare. Una decisione del genere richiede l'accordo dei cinque membri permanenti del Consiglio di sicurezza - Cina, Francia, Gran Bretagna, URSS e Stati Uniti - che dispongono ciascuno del diritto di veto. La partecipazione della Svizzera alle misure militari previste dall'articolo 42 della Carta non entrerebbe in considerazione, perchè contraria con il diritto della neutralità. Conformemente all'articolo 43 nessun membro delle Nazioni Unite può del resto essere costretto automaticamente a partecipare a sanzioni militari; al contrario, il Consiglio di sicurezza deve, in ogni singolo caso, concludere un accordo speciale, soggetto a ratifica, con lo Stato in questione. Il Consiglio di sicurezza può, inoltre, giusta l'articolo 48, stabilire che l'esecuzione delle sanzioni è affidata ad alcuni membri soltanto. Il nostro Paese portrebbe quindi, anche membro delle Nazioni Unite, tenersi lontano da sanzioni del genere.

Diversa è la situazione nel caso delle sanzioni non militari previste dall'articolo 41. Esse sono senz'altro vincolanti per tutti gli Stati membri. Ma le stesse devono, nella maggior parte dei casi, essere valutate non nell'ottica del diritto della neutralità che si applica soltanto in caso di guerra, ma di quello della politica di neutralità, la cui messa in opera è lasciata alla discrezione dello Stato neutro.

- 7 -

Siamo giunti alla conclusione che può essere risolta anche la questione della compatibilità di sanzioni non militari con la nostra neutralità. Il messaggio dà esempi concreti dai quali risulta come la Svizzera, membro o meno dell'ONU, sia in misura di rispettare gli obblighi che le impone la sua neutralità, ove fossero decretate sanzioni non militari.

La politica di neutralità avrà evidentemente incidenze anche sulle prese di posizione della Svizzera nell'ONU, senza che la stessa ci costringa, come si ritiene a volte, ad assumere atteggiamento di astensione costante in relazione ai conflitti d'ordine politico. Come ha già fatto nel corso degli ultimi anni, in occasione di conferenze diverse, la Svizzera esprimerà chiara la sua opinione, fondandosi sempre su criteri oggettivi, quali l'applicazione del diritto internazionale, il rispetto dei diritti dell'uomo e dei valori fondamentali della nostra società; essa farà sentire la propria voce quando si tratterà di eliminare le ingiustizie d'ordine politico e sociale o di prendere in considerazione un punto di vista umanitario. E' essenziale che il nostro Paese resti imparziale, ma critico e che, quando prenderà posizione in merito a questioni importanti, assuma un atteggiamento costante e prevedibile.

Del resto, i Paesi neutri dell'ONU possono mettere la loro opera al servizio dell'Organizzazione, in ragione proprio del loro statuto di neutralità. L'esempio di questi Stati indica chiaramente che la Svizzera, ove fosse membro dell'ONU, non dovrebbe per nulla limitare le proprie attività tradizionali di buoni servigi, ma che, al contrario, essa potrebbe anche svilupparli.

Se vogliamo ampliare la politica estera conformemente ai suoi principi tradizionali, l'adesione risponde sempre più a una necessità. Essa è un mezzo di tutela dei nostri interessi,

- 8 -

fondati già, sul piano delle relazioni bilaterali, sul principio dell'universalità e, in pari tempo, una manifestazione di solidarietà nei confronti di tutti gli altri Paesi, nella ricerca di soluzioni comuni dei problemi d'interesse comune. Malgrado le sue carenze e lacune, l'ONU resta il solo tentativo, di scala mondiale, di stabilire un certo ordine tra i 160 Stati che costituiscono la comunità ed è, come tale, insostituibile. Essa è lo strumento che serve a circoscrivere e definire le crisi; d'altra parte, essa costituisce il foro nel quale i membri possono esporre la posizione in merito ai grandi problemi della società internazionale e far intendere il parere sulle questioni che li interessano o sui conflitti nei quali essi possono essere implicati.

*

* * *

La partecipazione alla cooperazione internazionale costituisce l'elemento principale della nostra politica di solidarietà, poichè essa attesta la nostra volontà di assumere la parte di responsabilità che ci compete nel mondo. Come ogni altro Paese, la Svizzera dovrebbe essa pure contribuire, nel quadro dell'ONU, allo sviluppo pacifico delle relazioni internazionali e alla composizione dei problemi fondamentali della nostra epoca, per un avvenire più sicuro e più degno.

La Svizzera partecipa già oggi a numerose attività delle Nazioni Unite. Essa è membro delle istituzioni specializzate, ad eccezione del Fondo monetario internazionale e del gruppo della Banca mondiale. Essa ha aderito allo Statuto della Corte internazionale di giustizia e collabora all'opera di diversi organi sussidiari creati dall'ONU che si occupano soprattutto di questioni economiche e umanitarie, come pure di cooperazione multilaterale allo sviluppo. La Svizzera prende parte alle conferenze mondiali delle Nazioni Unite, nella misura in cui

queste sono aperte anche agli Stati non membri dell'ONU. Attualmente essa appoggia le operazioni di mantenimento della pace con un contributo finanziario ai Caschi blu delle Nazioni Unite stazionati a Cipro e mettendo un aereo a disposizione degli osservatori delle Nazioni Unite nel Medio Oriente. A Nuova York e a Ginevra la Svizzera ha missioni permanenti d'osservazione.

Tale politica non basta tuttavia più. Quello di cui la Svizzera ha bisogno e che soltanto l'adesione all'ONU le può apportare, è la partecipazione al processo permanente di negoziati in seno alle Nazioni Unite, nel quale essa è in certe parti già impegnata. Più le diverse attività del sistema delle Nazioni Unite, con l'ONU al vertice, sono imbricate, più diventa difficile limitare la partecipazione a un numero ristretto di fori di nostra scelta, se vogliamo prestare a lungo termine un'opera efficace. E' divenuto necessaria una partecipazione continua ai lavori delle Nazioni Unite, onde essere in grado di seguire i problemi dall'inizio alla fine. Dobbiamo anche essere in grado di affermare il nostro parere e di far procedere le concezioni che riteniamo giuste. Con l'assenza volontaria dall'ONU incorriamo nel rischio di isolamento che non può servire i nostri interessi. La ragione ci comanda di passare dallo statuto attuale di osservatore a una partecipazione attiva e intera alla cooperazione politica, economica e sociale in seno all'ONU. Potremo così porre termine agli inconvenienti risultanti dall'attuale collaborazione limitata in diversi settori. Avremo la possibilità di difendere meglio i nostri interessi e di presentare direttamente la politica del nostro Paese al consesso degli Stati. Ciò a maggior ragione poichè abbiamo sempre ritenuto che una partecipazione attiva alla cooperazione internazionale va di pari passo con la volontà di tenerci all'infuori dei conflitti politici tra le potenze. L'adesione all'ONU porte-

- 10 -

rebbe in definitiva la prova che la Svizzera è capace di adattarsi ad un mondo in evoluzione, pur restando fedele ai principi che reggono la sua politica estera.

L'evoluzione dell'ONU e in particolare il fatto che l'Organizzazione sia divenuta universale, e l'esperienza acquisita con la prassi in materia di politica delle sanzioni hanno fatto cadere i motivi oggettivi per i quali la Svizzera non poteva divenire membro dell'ONU. In campo internazionale non si comprenderebbe ormai più come mai la Svizzera possa ancora restare estranea all'Organizzazione.

Desideriamo infine rilevare che il Consiglio federale è cosciente che l'interesse della Svizzera, a lungo termine, domanda la normalizzazione delle sue relazioni con tutte le organizzazioni internazionali di carattere mondiale, comprese le istituzioni di Bretton Woods (Fondo monetario internazionale e gruppo della Banca mondiale). Ma l'adesione all'ONU non coinvolge adesione automatica a tali istituzioni. Prima di poter sottoporre alle Camere federali una proposta in merito, il Consiglio federale dovrebbe negoziare le condizioni d'adesione. La questione dell'assetto delle nostre relazioni con tali istituzioni è attualmente allo studio, indipendentemente da quella dell'adesione all'ONU.

Il Consiglio federale auspica che il messaggio sull'adesione della Svizzera all'ONU abbia a costituire, per il popolo svizzero, l'occasione di ripensare alle questioni, a breve e lungo termine, che si pongono alla Svizzera nel mondo moderno e nei confronti della comunità delle nazioni.