

EVOLUZIONE IDEOLOGICA E ISTITUZIONALE DELL'O. N. U.

dal 1945 ad oggi

L'Organizzazione delle Nazioni Unite presenta oggi indubbiamente una **fisionomia profondamente mutata** rispetto a quella dei suoi primi anni di esistenza. Il numero degli Stati membri è raddoppiato; l'atmosfera soprattutto è mutata; e forse gli scopi che si perseguono non sono più esattamente gli stessi. Taluni « Grandi » del 1945 non sono più tali oggi che di nome. Il Consiglio di Sicurezza ha perduto a poco a poco la funzione preminente che la Carta gli attribuiva, mentre il Consiglio Economico e Sociale, con l'insieme delle istituzioni specializzate ad esso collegate, ha visto crescere il proprio prestigio e la propria influenza. Quest'evoluzione riflette il capovolgimento che, da quindici anni in qua, si è venuto operando nel rapporto delle forze politiche mondiali. Se si eccettua l'Africa, sembra si sia raggiunto al presente un livello di relativa stabilizzazione: è dunque il momento adatto per fare il punto e per riflettere sulle metamorfosi passate dell'O.N.U. e sulle prospettive d'avvenire dell'organizzazione internazionale.

LE METAMORFOSI DELL'O.N.U.

Per cogliere lo spirito che animava i fondatori occorre oggi un vero sforzo immaginativo di evocazione storica, che permetta di ritrovare l'atmosfera di quell'autunno-inverno 1944-1945 in cui i delegati sovietici, americani, britannici e cinesi elaborarono a Dumbarton Oaks (Washington) il progetto di organizzazione destinato a sostituire la Società delle Nazioni. Ciascuno dei **Quattro Grandi** aveva corso il rischio di perire sotto i colpi dell'aggressione « fascista », termine che riassume allora i criminosi attacchi della Germania hitleriana, dell'Italia e del Giappone, la battaglia d'Inghilterra, Pearl Harbour, l'invasione della Cina e l'invasione della Russia. Gli Alleati non concepivano che un

solo pericolo capace di minacciare gravemente la pace futura: il rinnovarsi dell'aggressione « fascista ». La forza delle quattro grandi potenze unite (a cui ben presto si accettò di aggiungere la Francia a motivo del suo passato e delle sue responsabilità di potenza coloniale presente nei cinque continenti) doveva consentire di scongiurare per sempre tale pericolo. Il **Consiglio di Sicurezza** sarà la pietra basilare dell'Organizzazione (nella Carta gli sono riservati quattro capitoli e trentadue articoli su cento-dieci).

Inizialmente verranno ammessi alle Nazioni Unite solo i paesi che si sono effettivamente associati per abbattere il fascismo: è questo anzi, nella concezione originale, il solo significato dell'espressione « nazioni unite ». Nella primavera del 1945 si vide perciò un gran numero di paesi centro e sud-americani affrettarsi a dichiarare guerra alla Germania e al Giappone per avere il diritto di partecipare alla Conferenza di San Francisco (25 aprile 1945) e di firmare la Carta delle Nazioni Unite (26 giugno 1945).

Il periodo antifascista.

Fin dalla sua prima sessione (1946) l'Assemblea invitò gli Stati-membri a rompere le relazioni diplomatiche col regime franchista spagnolo, ultimo vestigio del fascismo nel mondo e « minaccia latente contro la pace e la sicurezza internazionale » (1). Siccome però non si poteva costruire una nuova Società delle Nazioni sulla base d'una semplice dichiarazione di antifascismo e d'altra parte alle grandi potenze premeva di mostrare il loro spirito « democratico », si fece ricorso a giuristi di valore per redigere la Carta (2). Fu così che si decise, per risparmiare ai « Piccoli Alleati » la sgradevole impressione d'essere soggetti all'egemonia dei Grandi, di portare a undici il numero dei membri del Consiglio di Sicurezza: cinque « Grandi » aventi ciascuno il diritto di veto, e sei « Piccoli » che dispongono solidalmente, qualora giungano ad accordarsi, d'un unico diritto di veto.

Preoccupazione principale degli artefici dell'O.N.U. (la medesima della S.d.N.) è la sicurezza e il mantenimento della pace sotto la protezione dei Grandi, antifascisti, e quindi democratici, per natura e per definizione. Per quanto riguarda i paesi colonizzati la Carta domanda soltanto alle potenze coloniali di accettare « l'obbligo di assicurare, con il dovuto rispetto per la

(1) Il fatto che meno di otto anni più tardi la Spagna franchista entrava ufficialmente all'O.N.U. permette da solo di misurare l'evoluzione delle idee operatasi nel corso dello sviluppo dell'Organizzazione.

(2) LINCOLN BLOOMFIELD, in *Evolution or Revolution, The United Nations and the Problem of Peaceful Change*, Harvard, 1957, mostra, sulla base dei documenti originali, come allora venne applicato in qualche modo un rivestimento giuridico al corpo di principi elaborato dai Grandi.

cultura dei popoli interessati, il loro progresso politico, economico, sociale ed educativo, il loro giusto trattamento e la loro protezione contro gli abusi; di sviluppare l'autonomia, di prendere in debita considerazione le aspirazioni politiche dei popoli e di assisterli nel progressivo sviluppo delle loro libere istituzioni politiche, in armonia con le circostanze particolari di ogni territorio e delle sue popolazioni, e del loro diverso stadio di sviluppo » (art. 73) (3).

Questo primo periodo della storia ideologica e istituzionale dell'O.N.U. mette in evidenza che si tratta essenzialmente di nazioni « riunite per un solo scopo »: la **protezione contro l'aggressione fascista**. Per il resto, vale a dire relativamente alla concezione dell'uomo e della vita in società, esse sono profondamente divise e sanno di esserlo. Loro sola ideologia comune è il timore della guerra scatenata da « banditi » internazionali. Già prima del 1939, davanti all'affermarsi dei regimi fascisti, l'U.R.S.S. s'era accostata alle democrazie occidentali ed era entrata nella Società delle Nazioni; in questo medesimo spirito di protezione contro l'aggressione, essa intraprende l'opera di fondazione dell'O.N.U. a un fine preciso e limitato di collaborazione coi suoi alleati.

Tuttavia, pur facendo largo uso della terminologia tradizionale, familiare ai giuristi della S.d.N. (uguaglianza sovrana degli Stati, non-intervento, diritto dei popoli di liberamente disporre di sé, diritti dell'uomo, ecc.), i redattori della Carta di San Francisco hanno introdotto nell'Organizzazione alcuni elementi che si riveleranno di grande importanza in ordine all'evoluzione ulteriore: il **Consiglio economico e sociale** si vede conferire assai estese attribuzioni in vista di coordinare in tutti i campi le attività dei governi. Quando la funzione di « sicurezza » sarà passata in secondo piano e una nuova ideologia verrà a sostituire l'antifascismo quale denominatore comune delle « nazioni unite », le funzioni economiche e sociali assumeranno un tale sviluppo e interessamento tali legami fra gli Stati che l'O.N.U. rimarrà indispensabile e vedrà anzi crescere il suo prestigio malgrado i clamorosi insuccessi registrati sul piano politico.

Il periodo antisovietico.

La « primavera dei popoli antifascisti » ebbe corta durata. A partire dal 1948, in seguito alle contese relative ai governi dell'Europa orientale, all'occupazione della Germania e soprattutto allo statuto di Berlino, si entra nella guerra fredda. I popoli si dividono in due campi: non vi sono più « nazioni unite » nel senso ristretto che all'espressione avevano dato i fondatori. Fra gli Stati membri dell'O.N.U. tre soli associano ormai il loro destino a quello dell'U.R.S.S.: la Polonia, la Cecoslovacchia e la

(3) *Statuto delle Nazioni Unite* (testi, annessi, precedenti), Edizioni Leonardo, Roma 1946, p. 55.

Jugoslavia. Coi voti di questi tre paesi e con quelli delle due Repubbliche sovietiche dell'Ucraina e della Russia Bianca (ammesse fin dall'origine all'O.N.U. come una specie di contrappeso ai voti del Commonwealth britannico), l'U.R.S.S. comincia a dar vita a un embrione di « blocco sovietico »: 6 voti che sono però regolarmente posti in minoranza a ogni votazione importante, dato che gli U.S.A. comandano allora senza il minimo sforzo quella che i Russi chiamano una « **maggioranza meccanica** ». E' questo il secondo periodo della storia dell'O.N.U., il periodo antisovietico, il cui episodio più caratteristico è costituito dalla **guerra di Corea** decisa dal Consiglio di Sicurezza durante una temporanea assenza del delegato sovietico e condotta dalle Nazioni Unite contro gli aggressori nord-coreani sostenuti da Russi e Cinesi (4).

Il periodo anticolonialista.

Venne infine la morte di Stalin, e con essa la distensione. Si rinunciò a intendersi, vista l'impossibilità di riuscirvi, sul significato dei termini « democrazia », « popolare », « antifascismo »; e per compiere un gesto di pacificazione venne presa la **decisione di ammettere nell'Organizzazione tutti i governi che esercitassero un'effettiva autorità su di un territorio indipendente**. Nel 1954 quattordici nuovi membri, compresa la Spagna franchista, vi furono ammessi tutti in blocco. Insensibilmente il principio dell'universalità s'andava sostituendo al criterio dell'« antifascismo » e dell'« amore della pace » per decidere dell'ingresso alle Nazioni Unite. Sostituzione, questa, che doveva avere importanti conseguenze. Coincide infatti nel tempo con l'emancipazione sempre più rapida dei territori colonizzati e con la formazione del **gruppo afro-asiatico** dopo la conferenza di Bandung (Indonesia) del 1955. Per ciascuna di queste giovani nazioni l'ingresso all'O.N.U., che segue quasi automaticamente l'accesso all'indipendenza, consacra l'« uguaglianza sovrana » con le potenze ex-colonizzatrici.

Un terzo periodo della storia dell'O.N.U. s'apre dunque nel 1955: dopo il periodo antifascista e quello antisovietico, è la volta del periodo anticolonialista. Dal 1955 al 1960 venticinque nuove nazioni entrano all'O.N.U. Sostenute in ogni circostanza

(4) Alla fine del 1949, dopo le vittorie di Mao-Tse-Tung, l'U.R.S.S. chiese che il seggio della Cina fosse tolto alla delegazione di Chang-Kai-Chek e attribuito a una delegazione della Cina popolare. Poiché la domanda fu rigettata, l'U.R.S.S. in segno di protesta si ritirò dai diversi organi dell'O.N.U. La sua delegazione si trovava perciò assente quando, alcuni mesi dopo, il Consiglio di Sicurezza, riunito d'urgenza per esaminare il caso dell'aggressione nord-coreana (25 giugno 1950), decise le sanzioni militari. L'U.R.S.S. assente non poté così usare del suo diritto di veto, e la decisione di respingere l'aggressione fu presa alla maggioranza richiesta. Comprendendo l'errore di tattica commesso, l'U.R.S.S. non tardò a riprendere il suo posto all'O.N.U. (1° agosto 1950).

dal blocco sovietico, che dopo l'ammissione della Bulgaria, dell'Ungheria, della Romania e dell'Albania conta dieci membri, le giovani nazioni africane e asiatiche sono in grado, quando s'uniscono, di tenere in scacco qualunque « coalizione occidentale ». E' passato definitivamente il tempo in cui l'U.R.S.S. parlava della « maggioranza meccanica » ch'era a disposizione degli U.S.A. a ogni voto dell'Assemblea. Nella sessione del 1960 i paesi occidentali, e specialmente gli U.S.A., sono apparsi spesso in veste di accusati. Chruscev non aveva torto di descrivere l'Assemblea come un Parlamento degli Stati in cui s'affrontano ormai tre partiti.

Tre diverse prassi istituzionali.

A misura che perdeva la sua unità ideologica primitiva (antifascismo) per accogliere nuove ideologie dominanti (prima l'anticomunismo, poi l'anticolonialismo), l'Organizzazione ha visto insensibilmente modificarsi, se non proprio le sue istituzioni, almeno la sua prassi istituzionale. Fino al 1950 il Consiglio di Sicurezza era la pietra angolare dell'edificio, e l'Assemblea rispettava scrupolosamente l'articolo 12 della Carta:

« Durante l'esercizio da parte del Consiglio per la Sicurezza delle funzioni assegnategli dal presente Statuto, nei riguardi di qualsiasi controversia o situazione, l'Assemblea Generale non farà alcuna raccomandazione riguardo a tale controversia o situazione, a meno che ciò non sia richiesto dal Consiglio per la Sicurezza » (5).

Per intervento immediato del Consiglio di Sicurezza furono così regolati i conflitti della Palestina (1948) e del Kashmir (1948) e fu deciso di resistere con le armi all'aggressione nord-coreana (1950).

Il Consiglio di Sicurezza si trovava però spesso paralizzato da un abuso del diritto di veto da parte dell'una o dell'altra delle cinque grandi potenze. Di conseguenza l'Assemblea, nel 1950, votò una risoluzione ai termini della quale, in caso d'impotenza ad agire del Consiglio di Sicurezza, l'Assemblea generale era autorizzata a prendere le misure appropriate in vista d'una azione collettiva per ristabilire la pace. Sebbene tale risoluzione, denominata « Unione per la pace », non sia mai stata accettata dal blocco sovietico (allora in forte minoranza), l'Assemblea generale ha spesso fatto uso dei nuovi poteri che s'era così attribuiti. Nel 1956 fu l'Assemblea generale a intimare l'ordine di ritirare le truppe sia alle forze sovietiche impegnate a Budapest sia a quelle israeliane, britanniche e francesi intervenute a Suez.

Tuttavia, quando si trattò di fare la pace in Palestina nel 1956-57, l'Assemblea generale delegò praticamente i suoi poteri al Segretario generale Dag Hammarskjöld. Sempre più spesso nel corso degli ultimi quattro anni, davanti alla difficoltà dei problemi e a causa della crescente impotenza dell'Assemblea a sua

(5) *Statuto delle Nazioni Unite*, cit., p. 25.

volta paralizzata, non più dal veto, ma dalle divisioni ideologiche, il Segretario generale s'è visto affidare la missione di regolare i conflitti « alla meglio ». Semplice « esecutore » al servizio dell'Assemblea, gli si è spesso richiesta l'iniziativa d'un vero potere esecutivo, mentre la Carta non gliene conferiva né la capacità né gli strumenti.

Alle tre fasi « ideologiche » della storia dell'O.N.U., tracciate più sopra, si accompagnano dunque tre fasi « istituzionali », caratterizzate la prima dalla preponderanza del Consiglio di Sicurezza, la seconda dal predominio dell'Assemblea generale, la terza dal crescente potere del Segretario generale.

BILANCI E PROSPETTIVE

E' certo che l'edificio costruito nel 1945 a garanzia della sicurezza delle nazioni ad opera di uomini politici che pensavano, volere o no, secondo gli schemi mentali del 1939, è insufficientemente attrezzato per adempiere i compiti che gli sono affidati quindici anni dopo, in un mondo radicalmente trasformato. Tra il mondo del 1961 e quello del 1939 v'è una differenza più profonda di quella esistente tra il mondo del 1939 e quello dei trattati di Westfalia: l'egemonia europea appartiene al passato; l'Africa e l'Asia esplicano una funzione attiva (e non più passiva) nella società internazionale; l'equilibrio tradizionale fra cinque o sei grandi potenze europee, che il sistema dei Cinque Grandi del 1945 credeva semplicemente di riadattare e modernizzare, è stato completamente sostituito da un **sistema bipolare** in cui la sicurezza collettiva non può più essere garantita col sistema classico europeo della « balance of power », che ha permesso alla Gran Bretagna di svolgere per quattro secoli la funzione di « bilanciare » per ristabilire l'equilibrio ogni qualvolta era minacciato.

Bisognerebbe dunque adattare le istituzioni della comunità internazionale alla nuova situazione. Senza prendere qui direttamente in considerazione le modalità di tali riforme, ma al solo fine di preparare il terreno mediante una riflessione sulla situazione attuale, vorremmo ora da un lato ricercare le cause degli insuccessi registrati e dall'altro mettere in evidenza le prospettive di avvenire che i successi già ottenuti aprono davanti all'Organizzazione internazionale.

Concezione formalista della pace.

Nei due più recenti conflitti in cui l'O.N.U. è dovuta intervenire, in Palestina e nel Congo, l'azione del Segretario generale, delegato dall'Assemblea, è essenzialmente consistita nell'invio di « caschi blu » allo scopo di separare gli avversari e tracciare tra di loro una linea di demarcazione. In Palestina egli è riuscito,

già da quattro anni, a impedire fisicamente, ad Arabi ed Ebrei, di affrontarsi e battersi. Ma ha ristabilito la pace? A meno che non si abbia della pace una concezione puramente formalista e vuota e la si definisca soltanto come « **assenza di guerra** », non si può dire che i « caschi blu » abbiano ristabilito la pace, neppure in Palestina.

La pace è « il frutto della giustizia », secondo la celebre parola di Isaia, vale a dire un ordine di relazioni accettato da quanti devono vivere insieme, perché giusto e conforme al bene comune e agli interessi essenziali di ciascuno. Secondo un'espressione di Giovanni XXIII la pace è « indivisibile »:

« Sempre per il motivo che la pace vera è indivisibile nei suoi vari aspetti, essa non riuscirà a insediarsi sul piano sociale e internazionale, se non sarà anch'essa, e innanzitutto, un fatto interiore » (6).

In altri termini, la pace politica è **indissolubilmente legata a esigenze morali di giustizia**.

Purtroppo, nel nostro mondo ideologicamente diviso, ogni blocco ha la sua concezione propria della giustizia. Nel Congo, la pace fondata sulla giustizia porta per gli uni il nome di Kasavubu, per gli altri quello di Lumumba o di Gizenga. Poiché ciascun blocco fa pressioni perché prevalga la sua propria giustizia, il Segretario generale, incaricato dall'Assemblea o dal Consiglio di Sicurezza di ristabilire la pace, si vede costretto ad attenersi alla nozione di pace più formalista, più precaria e più vuota: arrestare i combattimenti, costringere a un armistizio, dando forse così ai contendenti il tempo di riflettere e trovare dei compromessi. Quando poi uno degli avversari è troppo potente, come si verificò a Budapest nel 1956, o quando il processo di anarchia è troppo avanzato, come nel Congo nel 1960, allora neppure l'armistizio è possibile e l'O.N.U. non può far altro che costatare la propria impotenza.

Non intendiamo con ciò insinuare che l'unità ideologica sia condizione necessaria e sufficiente della pace: la storia, tutta intessuta di guerre, dell'Europa cristiana prova il contrario. Ma l'assenza d'una concezione comune della giustizia costringe a cercare garanzie di pace in convenzioni puramente positive, vale a dire in alleanze difensive come la N.A.T.O. o in accordi coi quali ci si impegna a mantenere lo « statu quo » per evitare danni maggiori. Il tipo di pace mondiale che oggi l'O.N.U. può garantire è del medesimo ordine e della stessa fragile consistenza di quella che regna tra le due Germanie, le due Coree, i due Vietnam. Fra i due tronconi di quei popoli divisi v'è certo assenza di guerra e, se si vuole, « coesistenza pacifica », ma non pace.

L'O.N.U., che riflette nella sua divisione attuale la divisione stessa del mondo, non può fare assolutamente nulla per portare questi paesi dallo stato di assenza di guerra allo stato di pace;

(6) Radiomessaggio di Natale 1959, in AAS, 1960, p. 30.

può tutt'al più impedire che uno stato di assenza di guerra si muti in reciproco massacro. Poiché la sicurezza resta un bene essenziale di ogni comunità politica, ne viene di conseguenza che gli Stati o i blocchi non possono non prendere delle misure di difesa militare le quali, sviluppandosi, rendono sempre più irrealistica la funzione di sicurezza assegnata all'O.N.U. Non è possibile dissimulare lo scacco subito su questo piano dall'Organizzazione internazionale.

Concezione formalista dell'indipendenza.

Non va inoltre taciuto che può destare una certa perplessità la concezione dell'indipendenza politica che l'O.N.U. ha sostenuto e contribuito a diffondere, perché potrebbe apparire alquanto formalista e pericolosa.

Nel pensiero ispirato da una filosofia politica cristiana o almeno personalistica, l'indipendenza politica è ordinata al bene degli uomini, al progresso e allo sviluppo delle libertà, e la sovranità è per il gruppo umano l'equivalente della libertà per l'individuo, vale a dire il diritto e il dovere di determinarsi da sé, di scegliere da se stesso i mezzi per raggiungere il proprio bene, nel rispetto e nel servizio del bene comune. Non possono allora non preoccupare espressioni come queste: « Misure immediate saranno prese nei territori sotto tutela, nei territori autonomi e in tutti quegli altri territori che non sono ancora giunti all'indipendenza al fine di trasferire tutti i poteri alle popolazioni di tali territori, senza alcuna condizione né riserva » (Risoluzione sulla liquidazione del colonialismo, adottata il 14 dicembre 1960 con 89 voti favorevoli e solo 9 astensioni). Da tali parole riceve luce la proclamazione di principio che troviamo nello stesso documento: « La mancanza di preparazione nel campo politico, economico e sociale, o in quello dell'insegnamento, non deve mai essere addotta a pretesto per ritardare l'indipendenza ».

Non si vede quale significato potrebbe avere l'indipendenza per degli individui che non sono preparati né politicamente, né economicamente, né culturalmente a costituire un gruppo autonomo e sovrano in seno alla società internazionale quale oggi concretamente esiste. Essi rischierebbero di precipitare presto nel « caos » e in una nuova « schiavitù », come si esprimeva Pio XII nell'enciclica « Fidei Donum » del 1957, indirizzandosi ai popoli africani per esortarli a prepararsi seriamente alle responsabilità dell'indipendenza.

Tutto ciò non assolve certamente le potenze colonizzatrici dagli errori che esse hanno commesso non preparando i popoli coloniali alla libertà politica; ma le conseguenze di tali errori non possono essere riparate dall'O.N.U. mediante la divulgazione di concezioni che in ultima analisi possono risultare pericolose per la pace e la vera libertà dei popoli.

« Funzionalismo » e inizi d'integrazione politica.

E' divenuto d'uso corrente, dopo aver sottolineato il parziale insuccesso dell'O.N.U. sul piano della sicurezza mondiale, tentare di salvarla esaltando l'opera ch'essa svolge sul piano « funzionale », economico, sociale, culturale. Non crediamo, da parte nostra, che il « funzionalismo » sia un facile espediente che permetta di eludere le difficoltà d'ordine politico, quasi che basti portare i popoli a cooperare nei campi dello sviluppo economico, dell'assistenza tecnica, dell'assistenza sociale e dell'educazione per far cadere come d'incanto gli ostacoli di natura politica. Certo noi intravediamo già degli inizi positivi e promettenti d'una integrazione della comunità internazionale, ma non tanto nel campo « funzionale » quanto sul terreno strettamente politico.

La moltiplicazione degli Stati, specialmente dei giovani Stati politicamente ed economicamente deboli, nel corso di questi ultimi anni, può divenire un fattore di disintegrazione; ma può anche consentire il moltiplicarsi e l'intrecciarsi di **legami diversi fra Stati**, il che creerebbe, su scala internazionale, una delle condizioni che favoriscono la coesione d'una qualsiasi comunità politica.

Infatti, anche all'interno d'uno Stato, non mancano le tensioni: conservatori e socialisti, laicisti e clericali, settore privato e settore pubblico, gente rurale e gente di città, gruppi di pressione diversi s'oppongono talvolta tra loro con la stessa violenza di membri di paesi « nemici »; eppure queste tensioni, per quanto numerose e gravi, s'incrociano e finiscono per equilibrarsi. Analogamente, la sanità e la coesione della società internazionale cresceranno non per eliminazione delle tensioni, ma grazie all'intreccio e alla varietà dei legami che raggrupperanno in vari modi gli « attori » internazionali (gli Stati) secondo i loro diversi ideali e interessi.

Così, per esempio, il medesimo Stato si troverà associato in un gruppo con paesi neutralisti, in un altro gruppo con Stati di regime liberale, in un terzo con Stati del medesimo continente africano, europeo o asiatico; le tensioni risultanti da questi differenti raggruppamenti si neutralizzeranno, consentendo così all'autorità superiore dell'Organizzazione internazionale di esercitarsi su ciascuno di essi. Ora questo processo è già in corso, come si costata in Africa e in Asia, e costituisce un **fattore d'equilibrio e di stabilizzazione** che si riflette all'interno dell'O.N.U. La coesione della società internazionale crescerà nella misura in cui l'Organizzazione permetterà ai giovani Stati di sopravvivere e affermarsi.

Protezione internazionale dei giovani Stati.

L'O.N.U. appare sempre più come il solo garante dell'indipendenza politica dei giovani Stati, e il miglior garante d'uno sviluppo economico che non li faccia ricadere nel caos o nella

schiavitù; e di questo va reso omaggio all'energia del Segretario generale Dag Hammarskjöld, che si è deliberatamente assunto il compito di difensore delle piccole nazioni contro le grandi. Così l'O.N.U. sta già diventando, e in primo luogo per le giovani nazioni, la «*societas naturalis perfecta*» della tradizione scolastica, cioè la comunità necessaria (*naturalis*) in cui esse trovano quell'insieme di beni ai quali gli uomini aspirano (*perfecta*) e che essi attendono dalla comunità politica (7): la sicurezza, l'educazione, la prosperità.

Forse non è ancora del tutto evidente per un francese, un tedesco, un russo o un americano che lo Stato francese, lo Stato tedesco, lo Stato sovietico, lo Stato americano non costituiscono più la comunità completa (*societas naturalis perfecta*) che garantisce a ciascuno di loro rispettivamente tutti i beni naturali ai quali legittimamente aspirano; ma per un africano - del Camerun, per esempio, o del Ghana o della Costa d'Avorio - è chiaro che solo la società internazionale, e concretamente l'O.N.U., che è il garante delle sue libertà e del suo sviluppo, potrà procurargli l'insieme di quei beni necessari.

Proprio in questa linea, cioè nel **moltiplicare i servizi resi agli Stati, e specialmente ai giovani Stati**, assai più che nel rinforzare i suoi poteri di coercizione nei confronti degli Stati recalcitranti, s'apre davanti all'Organizzazione internazionale un avvenire ricco di speranze. Per quanto infatti sia auspicabile veder costituirsi una «*autorità internazionale*», evidentemente necessaria in «ogni società ben ordinata e retta da buone leggi», non v'è alcuna probabilità che la società degli Stati esprima i suoi organi di autorità per una via diversa da quella dei servizi resi e della persuasione. Quando si tratta di federare degli Stati sovrani, l'autorità del potere federale non s'impone per via di costrizione, ma al contrario mediante i servizi resi in un periodo in cui tutti si sentono in pericolo. Se l'autorità federale viene a trovarsi, rispetto agli Stati federati, in una situazione in cui non v'è altra soluzione per farsi obbedire che il ricorso alla costrizione e alla forza, ciò significa che l'autorità ha fallito il suo scopo.

Disarmo e progresso del diritto internazionale.

In un campo particolare l'O.N.U. rende già a tutti gli Stati un servizio importantissimo di cui nessuno può più fare a meno. Da tutti si è constatato che l'Assemblea generale ha cessato di essere una riunione di notabili e di diplomatici sempre d'accordo in linea di principio sull'essenziale (l'antifascismo, per esempio), per trasformarsi in un tumultuoso Parlamento degli Stati con tre partiti: un partito occidentale, un partito neutralista, un

(7) La «*civitas*» di S. Tommaso d'Aquino, lo Stato dei pensatori dell'Evo moderno, la società internazionale negli scritti di Pio XII.

partito sovietico, il quale ultimo si comporta come il partito comunista in un qualunque regime parlamentare liberale, cioè sfruttando il « sistema » per farsi propaganda e non sottomettendosi in alcun caso alla maggioranza se questa si trova in opposizione con esso. In questo Parlamento, prodigiosamente vivace e rumoroso perché eco delle passioni del mondo qual'è, l'umanità prende coscienza non già della sua unità (come ripetono troppo certi idealisti), ma insieme e della sua unità e delle sue divisioni: siamo tutti sulla medesima nave, sullo stesso pianeta; se siamo profondamente divisi (e a nulla servirebbe celare queste divisioni dietro un velo di dichiarazioni lenitive), siamo nondimeno tutti interessati a non distruggere la nave, a non far saltare il pianeta. Per questo, fra gli altri servizi ch'essa rende all'umanità, l'O.N.U. è il luogo in cui gli Stati saranno obbligati a concludere accordi che garantiscano un minimo di tolleranza reciproca e stipulare convenzioni per il controllo internazionale sugli armamenti nucleari.

In uno dei suoi ultimi radiomessaggi natalizi, quello del 1956, Pio XII esprimeva lo stesso pensiero in questi termini: « *Se accenniamo a questi lati manchevoli, è perché desideriamo di vedere rinvigorita l'autorità dell'O.N.U., soprattutto per il conseguimento del disarmo generale, che Ci sta tanto a cuore, e sul quale già altre volte parliamo. Infatti, solamente nell'ambito di una Istituzione come quella delle Nazioni Unite l'impegno dei singoli Stati a ridurre gli armamenti, e specialmente a rinunciare alla produzione e all'impiego di determinate armi, potrà essere concordato e tramutato in stretto obbligo di diritto internazionale. Parimenti solo le Nazioni Unite sono al presente in grado di esigere l'osservanza di questo obbligo, assumendo l'effettivo controllo degli armamenti dei singoli, senza esclusione di alcuno* » (8).

Attorno a questi accordi potrà formarsi a poco a poco, come Pio XII ha spesso pure auspicato, un codice di diritto penale internazionale, abbozzo d'un nuovo « *jus gentium* », adattato alle necessità delle relazioni interstatali dell'attuale sistema internazionale (9). Di qui diverrà possibile passare a delle « *convenzioni di mutua tolleranza* » che bisognerà pure un giorno sostituire allo slogan pubblicitario della coesistenza pacifica (10); quindi a delle convenzioni giuridiche circa la

(8) Pro XII, Radiomessaggio natalizio (23 dicembre 1956), in *Discorsi e Radiomessaggi di S. S. Pio XII*, vol. XVIII, Città del Vaticano, 1957, pp. 740 s.

(9) Cfr. Pro XII, *Allocuzione ai membri del VI Congresso internazionale di Diritto penale* (3 ottobre 1953), *ibidem*, vol. XV, pp. 337 ss.; e *Allocuzione ai Giuristi cattolici italiani* (6 dicembre 1953, *ibidem*, pp. 483 ss.

(10) « *La coesistenza pacifica è la continuazione della lotta tra due sistemi sociali, condotta però con mezzi pacifici. Riteniamo che tale lotta deve essere economica, politica e ideologica, ma non militare* » (CHRUSCEV in un discorso tenuto a Novosibirsk nell'ottobre 1959). E' chiaro d'altronde che, nel pensiero di CHRUSCEV, la lotta con mezzi pacifici, la competizione tra i due sistemi, si svolge soltanto sul territorio degli Stati non ancora comunisti; negli Stati divenuti comunisti essa infatti non ha più ragion d'essere, dal momento che uno dei due sistemi è scomparso per sempre.

protezione internazionale dei diritti dell'uomo, destinate a completare e soprattutto a sanzionare efficacemente la Dichiarazione universale, assai platonica, adottata dall'O.N.U. nel 1948 (11).

Alla luce della sua storia passata non è azzardato pensare che l'O.N.U. cambierà ancora in futuro ideologia e prassi istituzionale. L'anticolonialismo finirà presto con l'esaurirsi, come accadde per l'antifascismo nel 1947 e per l'anticomunismo nel 1954. Pur senza far profezie, si può sperare che l'Organizzazione si orienti, da una parte, verso una più rigorosa definizione (e forse verso un rafforzamento istituzionale) della funzione del Segretario generale, dall'altra, verso una ideologia che potremmo chiamare «*anti-imperialismo*», per conservare le formule negative, un po' bellicose, sulle quali è più facile mettere d'accordo gli uomini. La nuova ideologia, qualunque sia il nome che le venga imposto, presenterà due facce complementari: la lotta contro la disuguaglianza dei livelli di vita su piano mondiale, e la lotta contro il pericolo mondiale degli armamenti nucleari. L'O.N.U. è già impegnata in questa duplice battaglia. I servizi ch'essa renderà ai popoli in questi campi ne accresceranno l'autorità. Pensiamo non vi sia altra via per assicurare il progresso dell'Organizzazione internazionale.

Robert Bosc

de l'Action Populaire

(11) La protezione internazionale dei diritti dell'uomo non esige necessariamente una comune giustificazione razionale di tali diritti: «*Degli individui attualmente in opposizione per quanto riguarda le loro concezioni teoriche possono giungere a un accordo puramente pratico su un insieme di diritti umani*» (J. MARITAIN, *L'Homme et l'Etat*, P.U.F., Paris, 1953, p. 69).