

LE NAZIONI DAVANTI ALL'O.N.U.

Il tragico epilogo dei fatti dell'Ungheria ha sollevato il problema dell'efficacia dell'ONU nella sua funzione di tutrice del diritto, della giustizia e della libertà dei popoli. Molti, tale problema l'hanno risolto in senso negativo, ossia perdendo ogni fiducia in un'organizzazione, che, agli inizi, nonostante le sue limitazioni e carenze, aveva suscitato tante speranze. L'Autore del presente articolo, già noto ai nostri Lettori per altri contributi alla nostra Rivista, esamina la questione sotto tutti i suoi aspetti più importanti, per giungere ad una conclusione che ci pare non solo meno pessimista, ma anche più conforme alla verità.

Premessa.

Può un Paese, per motivi da esso ritenuti gravi, proporsi seriamente di ritirarsi dall'Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU)? Può, almeno, chiedersi se gli è permesso di disobbedire su qualche punto particolare, approfittando della inefficienza dei suoi interventi? Come si vede, si tratta di **questioni morali**, perchè è in causa il dovere dei cittadini e dei governanti in materia di bene comune internazionale.

Ma per dire quale debba essere l'atteggiamento delle nazioni verso l'ONU nel 1957, **non basta ricordare alcuni principi morali generali**, non basta insistere sul rispetto dovuto alla comunità delle nazioni e ai suoi organi, o domandare che l'Organizzazione internazionale sia basata sui fondamenti del diritto. La proclamazione astratta di questi principi potrebbe portare a conclusioni opposte. Perciò **è necessario fare un'analisi politica della situazione**, tenendo conto della natura, della storia e della evoluzione delle Nazioni Unite dal 1945 ai nostri giorni.

Vedremo, quindi, **in primo luogo**, ciò che accredita l'ONU come organizzazione dell'attuale comunità delle nazioni; **in secondo luogo**, constatando che l'ONU non è un semplice tribunale, ma un'organizzazione politica, esamineremo il rapporto esistente tra l'ONU e il diritto, e, più in particolare, tra la sicurezza collettiva, funzione primordiale dell'ONU, e l'applicazione del diritto; **finalmente**, tratteremo della forza e dell'efficacia dell'azione e degli interventi della grande Organizzazione di New York.

Se al termine del nostro esame critico, apparirà che l'ONU merita l'adesione delle nazioni, non sarà difficile formulare con qualche precisione, le **norme che devono regolare l'ubbidienza o la resistenza** all'Organizzazione delle Nazioni Unite.

RILIEVI PRELIMINARI

Non si possono determinare gli elementi che fanno dell'ONU l'organizzazione dell'attuale comunità delle nazioni, senza aver prima risposto a una **questione pregiudiziale: in base a quali ragioni si giustifica l'organizzazione internazionale delle nazioni?** Perchè si devono rimettere certi problemi e certe decisioni ad organi superiori allo Stato e alla nazione? Ciò che è deciso in una nazione, è deciso in nome di una certa unanimità o di una comune volontà. C'è qualche cosa di simile al di là delle nazioni?

1) **Esistenza di diritti e di istituzioni al di sopra degli Stati.**

Se dovessimo tener conto delle **obiezioni** di coloro che non vogliono ammettere nè comunità, nè veri diritti al di fuori degli Stati e della loro volontà, dovremmo concludere che non solo l'ONU, ma tutte le altre organizzazioni internazionali sono **istituzioni mostruose e artificiali**, che vanno contro realtà sociali naturali elementari.

Al di sopra delle nazioni, si potrebbe, certo, riconoscere ancora l'**esistenza di alcune norme giuridiche**, ma solamente di quelle che sono state **ammesse «per contratto»**, stipulato tra volontà sovrane, che non si fanno concessioni se non perchè lo vogliono e per il tempo che vogliono. In questa ipotesi, tutto il diritto internazionale, attualmente in vigore, dovrebbe intendersi ed interpretarsi in termini di **contratto bilaterale** (o multilaterale, che è lo stesso), e il principio «*pacta sunt servanda*», preso nel senso più stretto, basterebbe a spiegare tutte le obbligazioni degli Stati. Evidentemente, questo «**contrattualismo**» non permetterebbe la creazione di alcuna istituzione internazionale, propriamente detta, come non permette di riferire istituzioni internazionali o norme di diritto internazionale al diritto naturale o a un diritto consuetudinario superiore alla volontà delle singole nazioni.

L'**insostenibilità di queste posizioni** appare evidente, non appena si prenda in considerazione l'utilità pratica per le nazioni, di una sicurezza collettiva, di un ordine pubblico internazionale e persino di una polizia internazionale, capace di opporsi alle tendenze delle nazioni di farsi giustizia da sè, in un modo arbitrario ed anarchico, o, peggio ancora, di fare della loro forza un diritto. Ogni Paese sa, oggi, che non può attendersi nessun vantaggio da un regime internazionale che permetta alle nazioni di distruggersi a vicenda; ogni Paese sa come le nazioni dipendano le une dalle altre per la loro sussistenza materiale, per la loro alimentazione, per la vendita dei loro prodotti; in una parola, ogni Paese sa che esiste, sul piano degli interessi, un **bene comune internazionale, che supera e condiziona il bene comune dei singoli Paesi.**

Ma queste **considerazioni pragmatistiche**, che si riflettono nel progresso della coscienza internazionale dei nostri giorni, **non bastano** a rendere pienamente ragione dell'organizzazione internazionale, della sua necessità e delle obbligazioni, che la sua esistenza importa ed impone. Un sistema di sicurezza collettiva, un potere di costrizione (potere morale e potere fisico) esteriore allo Stato, saranno considerati come il trionfo della violenza e dell'arbitrio, se non **si basano su un principio propriamente detto**. Avviene così anche nell'interno degli Stati: non è la costrizione che fonda il diritto, ma è il diritto naturale, riconosciuto in maniera più o meno unanime, che giustifica l'esercizio della costrizione, a vantaggio di tutti.

2) Fondamento naturale della comunità delle nazioni.

Il **fondamento ultimo** dell'organizzazione internazionale e della sicurezza collettiva obbligatoria va ricercato nell'**unità del genere umano**, ossia nella comunità naturale delle nazioni. Questo è il pensiero di tutti i grandi giuristi, che hanno contribuito allo sviluppo del diritto internazionale.

Il SUAREZ scrive testualmente: « *Benchè il genere umano, in forza dell'ordine naturale, stabilito da Dio, si divida in gruppi sociali, nazioni o Stati, tra loro indipendenti, per quanto riguarda la loro organizzazione e la loro vita interna, tuttavia esso è unito con vincoli reciproci, morali e giuridici, in una grande comunità, ordinata al bene di tutte le nazioni, e regolata da leggi speciali, che proteggono la sua unità, e promuovono la sua prosperità* ».

Il **Papa Pio XII**, nel radiomessaggio del 24 dicembre 1948, esprimeva autorevolmente il **pensiero cattolico su questa questione** nei termini seguenti:

« *La dottrina cattolica sullo Stato e la società civile si è sempre fondata sul principio che secondo la volontà divina i popoli formano insieme una comunità avente scopo e doveri comuni. Anche in un tempo nel quale la proclamazione di questo principio e delle sue conseguenze pratiche sollevava fiere reazioni, la Chiesa ha negato il suo consenso all'erroneo concetto di una sovranità assolutamente autonoma ed esente dagli obblighi sociali.*

« *Il cristiano cattolico, convinto che ogni uomo è il suo prossimo e che ogni popolo è membro, con uguali diritti, della famiglia delle Nazioni, si associa di gran cuore a quei generosi sforzi in favore dell'ONU, i cui primi risultati possono essere ben modesti, e le cui manifestazioni urtano spesso in forti opposizioni ed ostacoli, ma che tendono a trar fuori i singoli Stati dalle strettezze di una mentalità egocentrica; mentalità che ha avuto una parte preponderante di responsabilità nei conflitti del passato, e che, se non fosse finalmente vinta o almeno frenata, potrebbe condurre a nuove conflazioni, forse mortali per la civiltà umana* ».

Questi principi si basano, nello stesso tempo, sui dogmi del cristianesimo e su una riflessione filosofica della natura dell'uomo e della società umana. D'altra parte, ai principi astratti corrisponde una presa di coscienza concreta, attraverso la quale l'**unità del genere umano** si traduce in una certa **unanimità di**

fatto tra le nazioni, che si esprime nel « riconoscimento » internazionale.

Infatti, il « riconoscimento » di una nazione da parte di un'altra, non dipende da una decisione arbitraria, concepita in termini puramente volontaristi. Esso non è un atto costitutivo, come è stato affermato da qualcuno, ma un atto semplicemente dichiarativo. Con esso non si crea un nuovo Stato, ma lo si riconosce, e si dà la propria adesione ad una realtà che esisteva in precedenza, e, nello stesso tempo, si riconosce un legame che esisteva già nei fatti, prima di essere espresso dal diritto positivo. Questo legame non è altro che la stessa comunità delle nazioni, che regola l'atto del « riconoscimento ».

Infine, dobbiamo aggiungere che il « riconoscimento » in questione non è una dichiarazione vuota di contenuto, perchè esso implica l'ammissione di una **unanimità fondamentale tra le nazioni che si riconoscono reciprocamente**, e questa unanimità (di cui si prende coscienza mediante il riconoscimento), trascende gli interessi particolari, che possono mettere gli Stati gli uni contro gli altri, ed è un riflesso (sul piano della coscienza degli uomini), dell'unità naturale del genere umano, rivelata dalla riflessione filosofica.

Il **diritto**, ammesso in modo più o meno unanime dalle nazioni che « si riconoscono » a vicenda, è il **fondamento dell'esercizio della costrizione** su scala internazionale. Quando manca una vera organizzazione, l'unanimità sopra ricordata serve di base alle norme della guerra giusta; quando, invece, esiste una organizzazione internazionale propriamente detta, essa è il fondamento delle norme della sicurezza collettiva obbligatoria.

Quanto all'**organizzazione internazionale** stessa, è opportuno rilevare che, se essa poteva essere frammentaria e non comprendere se non un numero ristretto di nazioni, quando non esistevano ancora rapporti molto intensi fra i diversi gruppi di nazioni, oggi, che tutte le nazioni della terra sono in stretto contatto tra loro, grazie al commercio e alle comunicazioni marittime ed aeree non può essere che **universale**.

L'ONU, ORGANIZZAZIONE DELLA COMUNITÀ DELLE NAZIONI

A questo punto sorge spontanea la domanda: **l'ONU può essere considerata come l'organizzazione internazionale che risponde alle esigenze concrete della comunità delle nazioni?** Questa domanda coinvolge due problemi: il primo riguarda il trattamento riservato alla sovranità degli Stati nella Carta delle Nazioni Unite e nella storia dell'ONU; il secondo riguarda l'universalità della Organizzazione.

1) L'ONU e la sovranità degli Stati membri.

L'ONU non si mostra troppo rispettosa della sovranità degli Stati membri, sovranità incompatibile con l'organizzazione della

comunità delle nazioni? La Carta delle Nazioni Unite può essere considerata come qualche cosa di diverso da qualunque trattato multilaterale, soggetto unicamente alla norma « *pacta sunt servanda* », interpretata in senso stretto? Finalmente, l'ONU non è fondata su principi di discriminazione che le impediscono di essere universale?

Il lamento che l'ONU sia troppo rispettosa della sovranità degli Stati, è molto comune. Non si legge nella sua Carta: « L'Organizzazione si fonda sul principio dell'uguaglianza sovrana di tutti i suoi membri » (art. 2, par. 1)? E lo stesso articolo prosegue: « Nessuna disposizione della presente Carta autorizza le Nazioni Unite a intervenire negli affari che dipendono essenzialmente dalla competenza nazionale (*domestic jurisdiction*) di uno Stato, nè obbliga i membri a sottoporre gli affari di questo genere a una procedura di regolamento ai termini della presente Carta » (art. 2, par. 7).

E' noto, d'altra parte, l'uso che è stato fatto di questo articolo, soprattutto del paragrafo 7, da Stati membri, che cercavano di sottrarsi ad obbligazioni della Carta o ad ingiunzioni degli organi delle Nazioni Unite. Nei recenti dibattiti sull'Ungheria, l'Unione Sovietica e la Ungheria hanno prodotto l'eccezione d'incompetenza dell'art. 2 paragrafo 7, nei confronti delle « raccomandazioni » dell'Assemblea generale circa l'Ungheria. Da parte sua, la Francia ha fatto altrettanto per sottrarre la questione algerina al dibattito che l'Assemblea voleva aprire sugli avvenimenti di quel territorio. Perciò alcuni pensano che l'ONU sia in contraddizione con se stessa, perchè, da una parte, professa il principio della sovranità illimitata degli Stati, dall'altra, vuole porre limitazioni a tale sovranità.

In realtà, si tratta di abusi che alcuni Stati, e particolarmente l'Unione Sovietica, hanno cercato di accreditare come l'interpretazione autentica della Carta. Ma se l'Assemblea generale non ha fatto applicare le sue « raccomandazioni » sull'Ungheria, questo non significa affatto che essa abbia accolto tale interpretazione. Solo la mancanza di collaborazione di alcune grandi Potenze, membri della maggioranza, ha impedito che le « raccomandazioni » dell'Assemblea fossero rese esecutive.

Da un punto di vista più generale, bisogna, anzi, rilevare che le maggioranze dell'Assemblea hanno sempre respinto, in linea di principio (anche se, in linea di fatto, hanno dovuto tollerarlo), che l'eccezione d'incompetenza fosse estesa in modo abusivo. Nella stessa questione algerina — questione particolarmente complessa — l'Assemblea, nel 1955, ha respinto l'eccezione d'incompetenza, ed ha semplicemente rinviato ad altra sessione la discussione del problema.

2) Limitazioni alla sovranità assoluta degli Stati, contenute nella Carta dell'ONU.

D'altra parte, il disposto dell'art. 2 non contiene affatto la consacrazione della sovranità assoluta dello Stato. Il principio di uguaglianza del paragrafo 1 è nella linea delle norme che reggono correntemente le istituzioni federali o confederali, ed

esprime quell'« uguaglianza davanti alla legge », che è richiesta dal buon funzionamento dell'Organizzazione.

Quanto al paragrafo 7, esso, è vero, sottolinea il fatto che **l'ONU non è, e non può essere un super-Stato o uno Stato mondiale**, che si sostituisce agli Stati particolari, nelle loro specifiche competenze e prerogative, ma non le vieta in nessun modo di intervenire, quando sono in gioco questioni riguardanti la pace e la sicurezza internazionali, di cui l'Organizzazione ha la responsabilità, in nome del bene comune internazionale. **Il testo, infatti, precisa:** « Questo principio non pregiudica per nulla alla applicazione delle misure coercitive, previste al capitolo VII ». D'altra parte, all'art. 34 si afferma chiaramente che ogni controversia od ogni situazione che « sembrano minacciare il mantenimento della pace e della sicurezza internazionali », sono di competenza del Consiglio di Sicurezza.

Lungi dal poggarsi sul principio della sovranità incondizionata degli Stati membri, la Carta delle Nazioni Unite organizza esplicitamente la **limitazione dell'esercizio tradizionale della sovranità dello Stato** su un punto essenziale, quale è quello della **guerra**. Certo, essa non nega « il diritto naturale di legittima difesa, individuale o collettiva... », finchè il Consiglio di Sicurezza non abbia preso le misure necessarie per mantenere la pace e la sicurezza internazionali » (art. 51), ma, fuori di questo caso eccezionale, è sancito il principio che « gli Stati membri... regolano le loro controversie internazionali con mezzi pacifici, in modo da non mettere in pericolo nè la giustizia, nè la pace e la sicurezza internazionali » (art. 2 paragrafo 3).

Nel **preambolo** poi della **Carta**, si esprime la volontà « di accettare principi e di adottare metodi che garantiscano dal ricorso all'uso delle armi, salvo i casi in cui tale uso sia richiesto dall'interesse comune », e, negli **articoli 39 e seguenti**, si tracciano le linee di una organizzazione, che sotto l'egida del Consiglio di Sicurezza, faccia fronte ad ogni minaccia contro la pace, ad ogni rottura, ad ogni atto di aggressione.

3) Il diritto dell'ONU è più che un semplice diritto contrattuale multilaterale.

Finalmente, è impossibile considerare il diritto delle Nazioni Unite come un semplice diritto contrattuale multilaterale, fatto di prestazioni e contro-prestazioni reciproche. Senza dubbio, come ogni istituzione umana, anche l'ONU è stata istituita mediante un contratto stipulato dalle Nazioni che vi fanno parte, come avviene nel varo delle costituzioni nazionali. Ma il frutto del contratto è un'**istituzione**, e l'attività normale di questa può portare, per i membri, delle obbligazioni non esplicitamente iscritte nel testo costituzionale.

Infatti, in qualsiasi momento, una decisione del Consiglio di Sicurezza (ed entro certi limiti anche dell'Assemblea generale),

può far pesare un **obbligo preciso su uno Stato**, sia che gli venga ordinato di ritirare le sue truppe da uno Stato straniero, da esso invaso, sia che venga chiamato a partecipare ad un'azione coercitiva internazionale. La **Carta**, d'altra parte, non è messa sullo stesso piano degli altri trattati internazionali, ma prevale su ogni altra obbligazione degli Stati membri (art. 103); anzi, gli stessi **trattati particolari** devono essere registrati e pubblicati dal Segretariato dell'Organizzazione (art. 102). Inoltre, « l'Organizzazione, sul **territorio di ciascuno dei suoi membri**, gode della capacità giuridica, che le è necessaria per esercitare le sue funzioni e raggiungere i suoi obiettivi » (art. 104).

Ora, se si tengono presenti tutti questi elementi, è impossibile dubitare che l'**ONU** — la quale è incaricata in modo esclusivo della sicurezza collettiva, è autorizzata a servirsi, per questo scopo, degli accordi o degli organismi regionali particolari, ed è capace di creare obbligazioni superiori a quelle di qualunque trattato od accordo particolare — non sia un'**organizzazione internazionale o sopranazionale propriamente detta**, che limiti la sovranità degli Stati in un campo, che, per natura sua, dipende dalla competenza della comunità delle nazioni.

4) Universalità dell'ONU nella sua composizione.

Ma anche su questa base, l'**ONU** potrebbe essere ancora una semplice organizzazione federale o confederale **particolare**. In questa ipotesi, mancherebbe all'ONU una delle note essenziali all'organizzazione della comunità delle nazioni, ossia l'**universalità**, e proprio in un momento in cui tutte le nazioni della terra cercano di entrare e di tenersi in contatto tra di loro.

Di fatto l'**ONU non comprende tutte le nazioni della terra**, e tra quelle che non ne fanno parte, se ne trovano alcune che sono in stretti rapporti con i suoi membri. Inoltre, l'**ONU è il frutto di una coalizione di guerra**, di cui essa porta ancora il nome. Da questo deriva la nozione di membri « originari » o fondatori, di cui si parla all'art. 3 della Carta. In questa c'era anche una vera **discriminazione** nei confronti delle Potenze che avevano lottato contro le Nazioni Unite, durante la seconda guerra mondiale (artt. 53 e 107).

Queste disposizioni, di carattere essenzialmente transitorio, non hanno più alcun significato per i Paesi con i quali si è firmato il trattato di pace nel 1947, nè per l'*Austria*, che ha avuto il suo trattato nel 1955. Conservano, invece, un certo valore per il *Giappone* (che ha firmato un trattato con gli Stati Uniti nel 1953, e con la Russia nel 1956), e soprattutto per la *Germania*, a causa dei ritardi insuperabili che si oppongono ancora alla sistemazione definitiva di questo Paese.

L'**aspetto più irritante** di questa discriminazione riguarda la ammissione dei Paesi ex-nemici nell'Organizzazione delle Nazioni Unite. Ma riguardo a questa ammissione è doveroso riconoscere che le **vere difficoltà** che si opposero a tale ammissione, si confondevano con quelle che, per molto tempo, ostacolarono

l'ammissione di Paesi come la Giordania, l'Islanda, il Portogallo, la Spagna, il Ceylon, la Libia, il Cambodge e il Laos.

Infatti, ai termini della Carta, l'**ammissione all'ONU** non ha carattere automatico, ma rassomiglia a una **cooptazione** (art. 4). I fondatori dell'Organizzazione, come già quelli della Società delle Nazioni, avevano rigettato, implicitamente, il principio della universalità. Uno Stato, per essere ammesso, doveva sottostare a **certe condizioni**, indicate nell'articolo 4 della Carta, la più importante delle quali riguarda il « **carattere pacifico** » (peace loving) dello Stato. Questa espressione era molto imprecisa, e molti membri la presero come **sinonimo di « carattere democratico »** o « **antifascista** » del regime interno dello Stato-candidato. Di qui le numerose complicazioni nella procedura dell'ammissione e i numerosi ostracismi, per esempio, nei confronti della Spagna, della Cina comunista e delle democrazie popolari.

Dopo lunghi e sterili dibattiti, la **questione dell'ammissione fu superata il 14 dicembre 1955**, durante la X sessione dell'Assemblea generale, quando i membri del Consiglio di Sicurezza, rinunciando agli argomenti che s'invocavano, pro o contro i diversi candidati, accettarono l'**ammissione in blocco** (package deal) di **16 nuovi membri**. Nel dicembre 1956, sono stati ammessi altri quattro candidati: il Sudan, il Marocco, la Tunisia e il Giappone. Così si è venuta affermando, a poco a poco, una tendenza all'universalità, che non era chiaramente iscritta nella Carta. **L'ONU conta oggi 80 membri**, tra i quali sono compresi tutti gli Stati più importanti del mondo, ad eccezione della Germania, ancora divisa, e della Cina comunista.

5) Universalità dell'ONU nelle sue funzioni.

Dobbiamo, tuttavia, rilevare che l'universalità dell'ONU non si confonde con la sola **universalità della sua composizione**. L'ONU non ha affatto bisogno di rappresentare tutti gli Stati della terra, benchè debba cercare di avere nel suo seno i più importanti e il maggior numero possibile di essi. Ma ciò di cui essa ha assoluto bisogno, è di **potere agire nei confronti di qualsiasi Stato che minacci la pace**, anche se non fa parte dell'Organizzazione delle Nazioni Unite.

Ora, secondo il sistema di sicurezza collettiva della Carta, **nessuna rottura della pace collettiva lascia indifferente l'ONU**, e, in caso di bisogno, sono offerti a tutti gli Stati, anche a quelli che non sono membri dell'Organizzazione, gli aiuti necessari per la difesa o il ristabilimento della pace. L'**art. 35** dice: « Uno Stato che non è membro dell'Organizzazione può attirare l'attenzione del Consiglio di Sicurezza o dell'Assemblea generale su ogni controversia, nella quale è implicato, purchè accetti, in precedenza, ai fini della controversia, gli obblighi di soluzione pacifica, previsti dalla presente Carta ».

A causa di questa universalità, che caratterizza l'esercizio delle funzioni di sicurezza collettiva da parte delle Nazioni Unite, non c'è da preoccuparsi per la **procedura di esclusione, prevista**

dell'art. Utilizzata con la discrezione alla quale invita il testo, essa non rischia affatto di indebolire l'Organizzazione, e, in ogni caso, non ritira affatto il diritto di agire nei confronti dello Stato escluso. Similmente, il **ritiro di un membro** (la cui possibilità, non contemplata dalla Carta, è stata riconosciuta come un diritto da una risoluzione dell'Assemblea generale), non sottrarrebbe completamente una qualsiasi nazione alla giurisdizione della Organizzazione, almeno in materia di sicurezza collettiva.

Perciò, tanto per la **limitazione di sovranità** ch'essa implica, quanto per l'**universalità della sua composizione e delle sue funzioni**, l'ONU deve essere considerata, oggi, come l'**organizzazione della comunità delle nazioni contemporanee**.

II.

L'ONU, IL DIRITTO E L'ATTUAZIONE DELLA SICUREZZA COLLETTIVA.

L'organizzazione internazionale, tuttavia, non può essere soltanto un sistema di limitazione della sovranità, ma deve poggiare sul **diritto** di questa società. Qual'è dunque, nelle attuali condizioni, il **rapporto effettivo dell'ONU nei confronti del diritto?**

1) L'ONU non è un semplice tribunale internazionale.

Alcuni esigono che l'ONU sia un **tribunale indipendente** e nient'altro che questo. Ora, essi osservano, l'ONU, Assemblea politica delle Nazioni, non è un tribunale, e le sue decisioni non sono che la risultante di coalizioni d'interessi più o meno confessabili. Non si dovrebbe, quindi, **sostituire questa Organizzazione con un tribunale indipendente**, posto al di sopra delle nazioni, e dotato di un'autorità incontestata? Tra la comunità delle nazioni, organizzata sotto la forma dell'ONU, e il diritto di questa comunità, non c'è oggi un « **hiatus** » fatale?

Questo lamento può sembrare giustificato per l'aspetto poco giuridico, od anche ingiusto, di alcune *posizioni prese dall'ONU*, o per il fatto che, nei confronti d'Israele o dell'Ungheria, le Nazioni Unite hanno tollerato troppo facilmente la *persistenza di ingiustizie*. Bisogna, tuttavia, rilevare che, in questi casi, come in quasi tutti gli altri casi simili, il male sta nella *non-esecuzione* (cosa che non dipende solo dalle Nazioni Unite), piuttosto che nelle *decisioni*, che siano contrarie alla giustizia e al diritto.

Comunque sia, considerando **l'ONU come un tribunale indipendente**, le si domanda, nello stesso tempo, **troppo e troppo poco**. **Le si domanda troppo**, perchè non si può sperare che la società internazionale si organizzi sotto la forma di un « governo di giudici » indipendenti. La funzione giudiziaria non è che uno dei poteri di ogni governo civile, e si appoggia sempre su altre funzioni, rappresentate da altri poteri, soprattutto da quello legislativo ed esecutivo. **Le si domanda troppo poco**, perchè un tribunale non può che applicare il diritto in vigore, mentre il diritto corrente ha spesso bisogno di essere modificato, anzi, tal-

volta, addirittura creato, per potersi adeguare alle nuove situazioni. Soprattutto, **un tribunale non è in grado di fare eseguire** il diritto che egli detta, o le sentenze che pronuncia.

Perciò l'**ONU** non è un tribunale, ma un'**istituzione politica complessa**, che svolge una funzione sia giudiziaria che legislativa ed esecutiva.

2) **Funzione della Corte Internazionale di Giustizia dell'Aja.**

Quanto alla funzione giudiziaria, è da rilevare che essa viene esercitata soprattutto attraverso la **Corte Internazionale di Giustizia dell'Aja**, istituita nel 1921, e poi riconosciuta come l'**«organo giudiziario principale dell'ONU»**, mediante l'inclusione del suo statuto nella Carta delle Nazioni Unite.

Questa **Corte**, che applica tanto le convenzioni internazionali, quanto il diritto consuetudinario e i «**principi generali del diritto**», riconosciuti dalle nazioni civili», col consenso delle parti in conflitto, può essere investita di tutte le controversie propriamente giuridiche, sia da parte degli Stati che hanno aderito al suo statuto, sia da parte di quelli che non vi hanno aderito. Il Consiglio di Sicurezza può «**raccomandare**» alle parti in conflitto, di ricorrere a questa procedura, e la stessa Carta dell'ONU asserisce che «**in linea generale**, le controversie di ordine giuridico dovrebbero essere sottoposte dalle parti alla Corte Internazionale di Giustizia» (art. 36).

Si tratta di **controversie** che possono e devono essere risolte con l'**applicazione del diritto in vigore**, mediante la sola interpretazione giurisdizionale di esso, senza bisogno di una modifica del diritto positivo, per adeguarlo alle nuove circostanze, in cui deve essere applicato. Si deve solo deplorare che la **giurisdizione della Corte non sia stata resa obbligatoria**, e che gli Stati che non hanno aderito spontaneamente al suo statuto, possano facilmente sottrarsi alla sua giurisdizione. Una maggiore fiducia nella soluzione giurisdizionale delle controversie dovrebbe portare ad una **revisione della Carta nel senso indicato**.

Non si devono, tuttavia, esagerare le possibilità offerte dalla giurisdizione obbligatoria, e l'ONU ha forse avuto ragione di non sopravvalutare il «**governo esercitato per mezzo dei giudici**». Infatti, nel diritto internazionale, più ancora che nel diritto dei singoli Paesi, ci sono parecchie situazioni imprecise, che domandano una **modificazione del diritto**, quale può farla solo un potere di natura legislativa o amministrativa. In altre parole, ci sono numerose controversie di natura politica, davanti alle quali i magistrati non possono che dichiarare la loro incompetenza.

Per questo, la Carta delle Nazioni Unite, prevede, da parte dei Paesi membri, l'utilizzazione di **procedure diverse** per il regolamento pacifico delle controversie, quali le trattative, l'inchiesta, la mediazione, la conciliazione, l'arbitrato, il ricorso ad organismi o ad accordi regionali. Le parti in conflitto sono **tenute** a ricorrere esse stesse a questi mezzi (art. 33), e il Consiglio di Sicurezza e l'Assemblea generale (che possono essere entrambi

investiti di queste controversie) (art. 35), hanno la facoltà di « raccomandare » la soluzione, per mezzo di procedure simili a quelle ricordate.

Infine, questi organi possono « raccomandare » soluzioni che, senza essere obbligatorie in se stesse, lo divengono in pratica, dal momento che sono l'unico mezzo con cui le parti possono soddisfare all'obbligo di regolare **pacificamente** le controversie, sorte tra di loro (art. 33). In questo modo, la Carta prevede una funzione politica, per supplire alle insufficienze della funzione giurisdizionale. **Il regolamento delle controversie è il mezzo con cui si può modificare la situazione di diritto**, qualora questa minacci di condurre a disordini o a squilibri.

3) L'ONU e la difesa della sicurezza collettiva.

Ma le Nazioni Unite hanno un'altra funzione non giudiziaria molto importante, ed è quella di garantire la **sicurezza collettiva**: funzione che importa una competenza esecutiva di **polizia**. Il **Consiglio di Sicurezza** ha, in questo campo, una responsabilità più considerevole, ma non esclusiva, e le Nazioni Unite possono intervenire, senza preoccuparsi esplicitamente del fondo della questione, ossia del diritto. Esse devono solo **evitare che le parti in conflitto si facciano giustizia da sole**, senza pregiudicare la soluzione finale, che dovrà essere raggiunta in seguito, attraverso procedure normali, giurisdizionali o politiche, a seconda dei casi (art. 40).

Le misure in questione sono **misure di polizia**, che mirano unicamente al mantenimento o al ristabilimento della pace e della sicurezza internazionale (art. 39). Esse possono anche diventare **misure coercitive**, vicine alle sanzioni, qualora uno Stato compia un'aggressione o venga meno al suo dovere di non-intervento (artt. 39, 41 e 42).

Questa funzione (benchè modesta, se la si confronta con la nobiltà della funzione giudiziaria), **ha un'importanza vitale per la comunità delle nazioni**. Infatti, le conseguenze degli atti, con cui ci si rende giustizia da sé stessi, sogliono essere più gravi di quelle che derivano dai ritardi o dalle imperfezioni di una soluzione ottenuta per via politica o giudiziaria. La **proibizione assoluta della guerra**, all'infuori dei casi di legittima difesa, può sembrare troppo rigorosa, ma essa è giustificata dalla necessità di **evitare le guerre a catena**, e, quindi, dalle esigenze del bene comune internazionale. Qui si dovrebbe parlare di ordine pubblico internazionale, e il mantenimento di tale ordine è una funzione a servizio del diritto.

L'ONU non è, dunque, puramente e semplicemente un tribunale, ma le funzioni da essa assunte, oltre a quella giudiziaria, per la difesa e il progresso del diritto, non sono meno importanti e necessarie di quanto lo siano i compiti della Corte Internazionale di Giustizia. Un ordine pubblico « vigilato » è preferito a una situazione, in cui il senso esasperato del « diritto » di ciascuno, potrebbe portare a soluzioni inconsiderate.

III.

EFFICACIA O IMPOTENZA DELL'ONU

A un'organizzazione che si propone come uno dei suoi compiti essenziali, la sicurezza collettiva mondiale, si chiede evidentemente un'azione efficace. **Ora, il più grave rimprovero che si fa all'ONU non è quello della sua debolezza ed impotenza?** Che dire di questa accusa?

1) Inconvenienti del diritto di veto.

I fondatori dell'ONU hanno voluto questa efficacia di azione e di intervento. « La responsabilità principale del mantenimento della pace e della sicurezza internazionali » è stata conferita dalla Carta ad un organo ristretto e di composizione particolare, il **Consiglio di Sicurezza**, « allo scopo di assicurare l'azione rapida ed efficace dell'organizzazione » (art. 24). Le decisioni del Consiglio, composto di **11 membri, di cui 5 permanenti (i cinque Grandi)**, dovevano essere prese « mediante un voto affermativo di sette dei suoi membri, nel quale devono essere compresi i voti di **tutti i membri permanenti** ». Il sistema poggiava, dunque, sull'unanimità delle più grandi Potenze, il che doveva conferire alle decisioni un'efficacia eccezionale.

Ma questa volontà di efficacia non era « realista » che in apparenza, perchè il sistema dell'unanimità dei Grandi è diventato il sistema del « veto », tanto screditato per gli effetti nefasti che ha causato. Infatti, nei primi anni della storia dell'ONU, si è assistito a un **arresto quasi completo del meccanismo della sicurezza collettiva**. La cosa è certo deplorabile, ma va tenuto presente che l'accettazione di questo sistema fu la condizione formale posta dagli **Stati Uniti** e dalla **Unione Sovietica**, per la loro partecipazione all'ONU, ed anche oggi, nè l'Unione Sovietica, nè gli Stati Uniti sono disposti a rinunciare formalmente al veto.

Fortunatamente, l'arresto dei meccanismi di sicurezza collettiva è stato in parte superato, in quanto che l'**Assemblea generale** si è sostituita al **Consiglio di Sicurezza**, nei casi in cui non fosse in grado di agire. Questa sostituzione è stata approvata con la celebre **risoluzione 377 del 5 novembre 1950**, detta « Unione per il mantenimento della pace », con la quale si autorizzò l'Assemblea di occuparsi di qualsiasi problema, sul quale i membri permanenti del Consiglio di Sicurezza non fossero riusciti a trovare un accordo.

Questa **risoluzione** (non contraria alla Carta, perchè questa affida al Consiglio di Sicurezza soltanto la « **responsabilità principale** », in materia di sicurezza collettiva), permette di aggirare lo scoglio del diritto di veto. Così, in forza di essa, nel novembre 1956, l'Assemblea ha potuto intervenire nell'affare di Suez e nei fatti di Ungheria. Questa evoluzione dell'Assemblea generale, il cui prestigio è notevolmente cresciuto nel corso degli ultimi anni, ha impedito la sterilizzazione completa di una funzione essenziale delle Nazioni Unite.

2) Difficoltà dell'ONU nel fare eseguire le sue decisioni.

Affinchè l'ONU sia efficace, non basta che sappia prendere delle decisioni, ma bisogna che riesca anche a **farle eseguire**. E' questo l'ultimo punto che fa difficoltà.

Bisogna riconoscere che, in parecchie occasioni, come in quella recente della repressione ungherese, l'ONU non è stata in grado di fare eseguire le sue decisioni. Per sè, nell'affare ungherese, essa non ha adottato *nessuna misura coercitiva* nei confronti dell'Unione Sovietica, e quindi non ha senso parlare di efficacia o inefficacia delle sue misure. Invece, l'ONU è riuscita a fare *ritirare i franco-inglesi dalla zona del Canale di Suez*, sebbene su questo ritiro abbiano influito anche le minacce sovietiche. Quanto all'affare ungherese, l'ONU si è astenuta dal deliberare l'adozione di misure coercitive, perchè qualcuno dei suoi membri più importanti (gli Stati Uniti), non era disposto ad appoggiare con la forza la loro applicazione.

Ad ogni modo, la **forza di esecuzione dell'ONU non differisce da quella dei suoi membri**, e questo vale tanto per l'Assemblea generale, che, a rigore di termini, non agisce se non attraverso « raccomandazioni », quanto per il consiglio di Sicurezza, che non ha nessun potere per costringere i suoi membri permanenti a intervenire contro loro volontà. Solo **le piccole e le medie nazioni**, a rigore, potrebbero essere costrette a partecipare a un'azione di sicurezza collettiva contro un aggressore, ma il loro intervento avrebbe poco peso in un affare importante, **se le grandi Potenze non prestano il loro aiuto**.

Perciò, **l'efficacia della sicurezza collettiva**, organizzata dall'ONU, nelle condizioni presenti, dipenderà sempre dalla buona volontà dei membri dell'Organizzazione, sebbene si debba dire che un'azione da essi compiuta per incarico o « raccomandazione » dell'ONU, beneficerà dell'**autorità morale delle decisioni dell'Organizzazione**, e avrà tutti i caratteri di un'azione di sicurezza collettiva, che, senza l'ONU, si potrebbe avere molto difficilmente o in una maniera molto imperfetta.

Per aumentare maggiormente l'efficacia del sistema, bisognerebbe **creare una forza d'intervento dell'ONU**, indipendente da qualsiasi nazionalità, capace di resistere a qualsiasi aggressore, anche il più potente. L'istituzione di tale forza, è prevista anche dalla Carta, ma non si è mai potuta realizzare. La **forza di polizia internazionale**, inviata dall'Assemblea generale in Egitto, nel dicembre 1956, potrebbe costituire l'**embrione** di uno strumento d'intervento armato, sebbene sia probabile che esso non sarà efficace se non con gli **aggressori di piccole o medie dimensioni**.

Per poter pensare a una costrizione degli **aggressori di grandi dimensioni** mediante una forza di polizia internazionale, è necessario che l'istituzione di tale forza sia **accompagnata da un disarmo progressivo** delle grandi e medie Potenze. Noi salutiamo fin d'ora il giorno in cui si realizzerà questo disarmo, rilevando, in pari tempo, che esso non potrà avvenire se non nel quadro di una Organizzazione delle Nazioni Unite, dotata di una forza di intervento sufficiente, e che, in questo frattempo, la salvaguardia

meno imperfetta della pace sulla quale possiamo contare, sono le **misure di sicurezza collettiva**, che possono essere messe in esecuzione, per incarico o « raccomandazione » dell'ONU.

3) Necessità di sostenere e appoggiare l'ONU.

Quanto abbiamo detto ci pare sufficiente, perchè l'Organizzazione delle Nazioni Unite, nonostante le sue imperfezioni, si imponga attualmente al **rispetto dei popoli e degli Stati**. A causa delle funzioni importanti che essa è in grado di compiere con la buona volontà della maggior parte dei suoi membri, **nessuno Stato del mondo ha oggi il diritto di ritirarsi dall'ONU, e tutti hanno il dovere di partecipare attivamente al suo funzionamento e di lavorare per il miglioramento delle sue procedure.**

Anche Pio XII, nel radiomessaggio natalizio del 23 dicembre 1956, dopo aver lamentato alcune recenti carenze dell'ONU, disse esplicitamente: « Se accenniamo a questi lati manchevoli, è perchè **desideriamo di vedere rinvigorita l'autorità dell'ONU**, soprattutto per il conseguimento del disarmo generale, che Ci sta tanto a cuore, e sul quale già altre volte parlammo ». Il S. Padre ha piena coscienza che una migliore sicurezza collettiva è intimamente legata al disarmo, e perciò domanda il **rafforzamento dei meccanismi attuali di sicurezza collettiva** e il loro perfezionamento mediante il disarmo, lasciando chiaramente intendere che, secondo lui, questi meccanismi e tutta l'Organizzazione delle Nazioni Unite permettono di giungere al disarmo desiderato.

Quanto a coloro che sono pronti a rilevare le **carenze** deplorevoli dell'attuale Organizzazione, ricordiamo che in queste questioni spesso **l'ottimo è nemico del bene**. L'ONU non ha potuto essere costituita se non per l'effetto di circostanze eccezionali, quali furono quelle della vittoria comune, riportata dalle « grandi » e medie Potenze nella guerra contro il fascismo. Anche la distensione del 1954-1955 non ha offerto nulla di così favorevole per lo sviluppo dell'Organizzazione internazionale. Per questo ci pare che nelle circostanze critiche in cui viviamo dall'ottobre 1956, **nessuna nazione possa sottrarsi al dovere di collaborare all'attività dell'ONU.**

IV.

PROBLEMA DEL DIRITTO DI RESISTENZA

1) Si può resistere o disobbedire all'ONU?

Ma pure accettando il principio di una collaborazione attiva con l'Organizzazione delle Nazioni Unite, qualcuno può chiedere se non si possa ammettere che, **in certe circostanze, sia lecito disobbedire all'ONU o di farle resistenza**, approfittando della debolezza dei suoi mezzi di esecuzione.

Dati i termini generali in cui è posta la questione, la risposta non può essere che affermativa. Nei confronti di una organiz-

zazione internazionale che agisce in modo **evidentemente ingiusto**, si dà il diritto di resistenza, come avviene, in analoghe circostanze, nei confronti del potere politico di una nazione, alle condizioni indicate dai moralisti. **In pratica**, tuttavia, nei casi particolari che ci si possono presentare nel momento attuale, bisogna essere **molto circospetti**.

La **prima ipotesi** che si presenta, è quella in cui l'Organizzazione **esca dall'ambito della sua competenza**, per intervenire negli affari, che spettano essenzialmente alla competenza propria di uno Stato. Abbiamo ricordato sopra l'abuso che è stato fatto di questa eccezione di competenza nazionale, da un Paese come l'Unione Sovietica, rilevando che tale eccezione di competenza è priva di valore, ogniquale si presenti una **situazione** che costituisca una minaccia per la pace e la sicurezza internazionali.

Ad esempio nella questione algerina, finchè i rapporti tra la Francia e l'Algeria non erano gravemente turbati, un intervento delle Nazioni Unite sarebbe stato ingiustificato. Attualmente, la situazione, essendosi aggravata, costituisce, in una certa misura, una minaccia per la pace e la sicurezza internazionali. La Francia stessa sembra essersene resa conto, se è vero che il suo intervento a Porto Said, tra gli altri obiettivi, aveva anche quello di dare una lezione all'Egitto, accusato dai francesi di appoggiare i ribelli algerini. Questo intervento e le forti reazioni che ne sono seguite, sembrano dimostrare la gravità della situazione algerina che l'ha provocato.

2) Problemi dell'anticolonialismo.

L'**ipotesi più pratica**, nella quale potrebbe presentarsi il problema della resistenza, è quella della formazione di una maggioranza, le cui pretese o decisioni violassero, in maniera evidente, i **diritti imprescrittibili di una minoranza**. Il caso non potrebbe forse verificarsi ai nostri giorni, a proposito di decisioni della maggioranza che ama chiamarsi «anticolonialista», e che si accanisce contro le Potenze coloniali dell'Europa occidentale? In questo caso, **il diritto di resistenza trarrebbe la sua ispirazione e giustificazione dall'ingiustizia delle misure**, prese in nome di una ideologia esasperata e fanatica.

Perciò bisognerebbe **esaminare con cura la compatibilità** di tale ideologia o di tali decisioni con la Carta delle Nazioni Unite, e con i suoi principi, che abbiamo liberamente sottoscritti e che sono il riflesso delle concezioni giuridiche e politiche delle nazioni contemporanee.

Quanto all'**attuale maggioranza anticolonialista**, che si trova nell'ONU, rileviamo che essa non è affatto un gruppo omogeneo, così come non è omogenea l'ideologia, a cui si ispirano le nazioni che ne fanno parte. Nello stesso gruppo di Bandoeng occorre fare delle distinzioni, poichè l'India, ad esempio, ha avuto talvolta, specialmente nel 1955, atteggiamenti propri, e si è mostrata comprensiva nei riguardi della politica francese in Algeria.

Quanto ai Paesi dell'**America settentrionale o meridionale**, che costituiscono — insieme con le democrazie popolari — il

sostegno principale e necessario della maggioranza anticolonialista, bisogna riconoscere che l'ideologia a cui s'ispirano, **non ha nulla di comune** con il fanatismo panislamico o con la frenesia nazionalistica degli Stati, che hanno ottenuta l'indipendenza negli ultimi tempi. **L'anticolonialismo americano**, sostanzialmente, non differisce dai principi di politica coloniale, iscritti nella Carta delle Nazioni Unite.

Secondo l'**art. 73** di tale Carta, i membri dell'ONU, ai quali fu affidata o lasciata la cura di territori non autonomi, « riconoscono il principio del **primato degli interessi degli abitanti** di questi territori », e accettano, tra l'altro, « **a**) di sviluppare la capacità delle popolazioni di amministrarsi da sé; **b**) di tener conto delle aspirazioni politiche delle popolazioni; **c**) di aiutarle nello sviluppo progressivo delle loro libere istituzioni politiche... ».

La presenza di questi principi nella Carta delle Nazioni Unite obbliga a **distinguere tra le ideologie estremiste**, che possono ispirare una parte degli Stati membri delle maggioranze anticolonialiste, e **la sostanza stessa delle decisioni o « raccomandazioni »**, votate da tali maggioranze.

3) Condizioni per l'esercizio del diritto di resistenza.

Perchè il **diritto di resistenza o di disubbidienza** possa essere all'ordine del giorno, bisogna che si abbia la **certezza che le decisioni e le « raccomandazioni »** in questione **violino esplicitamente dei principi** simili a quelli dell'art. 73 sopra riportato. E' vero che spesso si tratterà più di « raccomandazioni » che di decisioni in senso stretto, ma bisogna almeno che, in pratica, **non si vada contro lo spirito dell'Organizzazione internazionale**, da cui promanano queste « raccomandazioni », altrimenti si viene meno agli impegni assunti con l'adesione alla Carta di San Francisco.

Perciò il **diritto di resistenza o di disubbidienza all'ONU** può essere usato solo quando le risoluzioni, votate da una maggioranza qualunque, sono **manifestamente in contraddizione con le disposizioni chiare della Carta**. Soprattutto, non è mai permesso di resistere per la sola ragione che altri ricorrono abusivamente al diritto di resistenza, altrimenti non si sfuggirebbe all'equivoco, di cui è pieno l'argomento dei « due pesi e due misure », invocato da alcuni, a proposito del rifiuto sovietico di piegarsi alle « raccomandazioni » dell'Assemblea dell'affare ungherese.

In ogni caso, infine, bisogna tener sempre conto delle **ripercussioni**, che l'atto di disprezzo dell'ONU può avere sulla forza morale (o fisica) dell'Organizzazione stessa. Nei tempi di crisi che attraversiamo, **alcune nazioni**, appoggiate tradizionalmente sul diritto internazionale, hanno **particolari responsabilità, alle quali non possono venir meno, senza tradire il loro più glorioso passato**.

Jean-Yves Calvez
de « *L'Action Populaire* »