

Boutros Boutros-Ghali

*Un'Agenda per la Pace**

Diplomazia Preventiva - Pacificazione - Mantenimento della Pace

Introduzione

Nella sua dichiarazione del 31 gennaio 1992, adottata alla conclusione della prima riunione tenuta dal Consiglio di Sicurezza al livello di Capi di Stato e di Governo, sono stato invitato a preparare, perché fosse diffusa ai Membri delle Nazioni Unite entro il primo luglio 1992, una "analisi delle raccomandazioni sulle modalità per rafforzare e rendere più efficiente nel quadro e nell'ambito delle disposizioni dello Statuto la capacità delle Nazioni Unite di diplomazia preventiva, di pacificazione e di mantenimento della pace".

Le Nazioni Unite rappresentano un consesso di Stati sovrani e ciò che esse possono fare dipende dalla comune intesa che si crea tra gli Stati. I decenni di antagonismo della guerra fredda hanno reso impossibile il conseguimento della promessa originaria dell'Organizzazione. Il Vertice del gennaio 1992 quindi ha rappresentato un rinvio senza precedenti, al più alto livello politico, agli Obiettivi e ai Principi dello Statuto.

Nei mesi scorsi è cresciuta la convinzione, tra le nazioni grandi e piccole, che è stata riacquistata un'opportunità di conseguire i grandi obiettivi dello Statuto - delle Nazioni Unite capaci di mantenere la pace internazionale e la sicurezza, di assicurare la giustizia e i diritti dell'uomo e di promuovere, nelle parole dello Statuto, "il progresso sociale e migliori livelli di vita in una maggiore libertà". Questa opportunità non deve essere sciupata. L'Organizzazione non deve essere di nuovo paralizzata come è accaduto nell'era che è appena passata.

Accolgo con favore l'invito del Consiglio di Sicurezza, all'inizio del mio mandato di Segretario Generale, di preparare questo rapporto. Esso attinge a idee e proposte che mi sono state trasmesse da Governi, agenzie regionali, organizzazioni non governative, istituzioni e individui di molti paesi. Io sono loro grato, anche se sottolineo che la responsabilità di questo rapporto è esclusivamente mia.

Le fonti di conflitto e di guerra sono vaste e profonde. Identificarle richiederà il nostro massimo sforzo di accrescere il rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, di promuovere uno sviluppo economico e sociale sostenibile per una maggiore prosperità, di alleviare l'indigenza e di ridurre l'esistenza e l'uso di armi massicciamente distruttive. La Conferenza delle Nazioni Unite su Ambiente e Sviluppo, il più grande vertice che si sia mai svolto, si è appena tenuta a Rio de Janeiro. Il prossimo anno vedrà la Seconda Conferenza Mondiale sui diritti dell'Uomo. Nel 1994 ci si dedicherà a Popolazione e Svi-

* Rapporto del Segretario Generale dell'Onu che fa seguito alla dichiarazione adottata dall'incontro al vertice del Consiglio di Sicurezza del 31 gennaio 1992. Il testo italiano è stato fornito dal Centro d'informazione delle Nazioni Unite per l'Italia, Malta e Santa Sede.

luppo. Nel 1995 avrà luogo la Conferenza Mondiale sulle Donne, ed è stato proposto un Vertice mondiale per lo Sviluppo Sociale. Durante tutto il mio mandato di Segretario Generale, mi occuperò di questi grandi temi. Io li ho tutti in mente nel momento in cui, nel presente rapporto, mi rivolgo ai problemi che il Consiglio ha specificamente richiesto che io prendessi in considerazione: diplomazia preventiva, pacificazione e mantenimento della pace, ai quali io ho aggiunto un concetto correlato, la costruzione della pace dopo un conflitto.

Il manifesto desiderio dei membri di lavorare insieme costituisce una nuova fonte di forza nel nostro comune sforzo. Il successo, comunque, è lontano dall'essere raggiunto. Mentre il mio rapporto tratta dei modi di migliorare la capacità dell'Organizzazione di perseguire e preservare la pace, è cruciale per tutti gli Stati Membri tenere a mente che la ricerca di meccanismi migliorati e di tecniche avrà poco significato a meno che questo nuovo spirito di comunanza sia mosso dalla volontà di prendere le difficili decisioni richieste da questo momento di opportunità.

È quindi con un senso di solennità, e con gratitudine, che presento questo rapporto ai Membri delle Nazioni Unite.

I. Il contesto che cambia

Nel corso degli ultimi anni l'immensa barriera ideologica che per decenni ha causato diffidenza e ostilità – e i terribili strumenti di distruzione che erano i loro inseparabili compagni – è crollata. Anche nel momento in cui le questioni tra gli Stati del nord e del sud crescono più intense, e richiedono un'attenzione ai più alti livelli dell'apparato governativo, il miglioramento nelle relazioni tra gli Stati dell'oriente e quelli dell'occidente consente nuove possibilità, alcune già realizzate, per contrastare con successo le minacce alla comune sicurezza.

I regimi autoritari hanno ceduto a forze più democratiche e a Governi sensibili. La forma, la portata e l'intensità di questi processi sono diversi dall'America Latina all'Africa, dall'Europa all'Asia, ma sono sufficientemente simili per indicare un fenomeno globale. Parallelamente a questi cambiamenti politici, molti Stati stanno cercando forme più aperte di politica economica, creando un senso globale di dinamismo e di movimento.

Alle centinaia di milioni di individui che hanno ottenuto la loro indipendenza sull'onda della decolonizzazione all'indomani della creazione delle Nazioni Unite, si sono aggiunti i milioni di individui che hanno conquistato recentemente la libertà. Ancora una volta nuovi Stati stanno occupando i loro seggi nell'Assemblea Generale. Il loro arrivo riconferma l'importanza e l'indispensabilità dello Stato sovrano come l'entità fondamentale della comunità internazionale.

Siamo entrati in un'era di transizione globale segnata da tendenze singolarmente contraddittorie. Le associazioni regionali e continentali di Stati stanno sviluppando modalità per approfondire la cooperazione e appianare alcuni dei contenziosi caratteristici delle rivalità sovrane e nazionalistiche. I confini nazionali sono resi indistinti dalle comunicazioni avanzate, dal commercio mondiale, e dalle decisioni degli Stati di rinunciare ad alcune prerogative sovrane in favore di più ampie associazioni politiche comuni. Al tempo stesso, comunque, nuove fiere dichiarazioni di nazionalismo e di sovranità emergono, e la coesione di Stati è minacciata da brutali conflitti etnici, religiosi, sociali, culturali o linguistici. La pace sociale è sfidata da una parte da nuove dichiarazioni di discriminazione e di esclusione e, dall'altra, da atti di terrorismo che cercano di minare l'evoluzione e il cambiamento attraverso mezzi democratici.

Il concetto di pace è facile da comprendere; quello di sicurezza internazionale è più complesso, in quanto anche qui è emerso un *modello di contraddizioni*. Nel momento in cui le maggiori potenze nucleari hanno cominciato a negoziare accordi di riduzione delle armi, la proliferazione di armi di distruzione di massa minaccia di aumentare e armi convenzionali continuano ad essere ammassate in molte parti del mondo. Nel momento in cui il razzismo inizia ad essere riconosciuto per quella forza distruttiva che è, e il sistema dell'apartheid comincia ad essere smantellato, nuove tensioni razziali stanno crescendo e trovando espressione nella violenza. I progressi tecnologici stanno alterando la natura e l'aspettativa di vita in tutto il globo. La rivoluzione nelle comunicazioni ha unito il mondo nella consapevolezza nell'aspirazione e nella maggiore solidarietà contro l'ingiustizia. Ma il progresso comporta anche nuovi rischi per la stabilità; danni ecologici, disgregazione della famiglia e della vita di comunità, una maggiore intrusione nelle vite e nei diritti degli individui.

A questa nuova dimensione di insicurezza non deve essere consentito di oscurare i persistenti e devastanti problemi di una crescita incontrollata della popolazione, di schiacciati fardelli debitori, di barriere al commercio, della droga e della crescente disparità tra ricchi e poveri. Povertà, malattie, carestia, oppressione e disperazione abbondano, alleandosi per produrre 17 milioni di rifugiati, 20 milioni di pro-

fughi e imponenti migrazioni di popoli all'interno e oltre i confini nazionali. Queste rappresentano sia cause sia conseguenze di conflitto, che richiedono l'attenzione incessante e le massime priorità negli sforzi delle Nazioni Unite. Uno scudo di ozono poroso potrebbe porre una minaccia maggiore di un esercito ostile a una popolazione esposta. Siccità e malattie possono decimare in un modo non meno impietoso di quanto non possano le armi di guerra. Così, in questo momento di rinnovate opportunità, gli sforzi dell'Organizzazione per edificare la pace, la stabilità e la sicurezza devono includere argomenti al di là delle minacce militari al fine di rompere gli ostacoli di conflitti e di guerra che hanno caratterizzato il passato. Ma i conflitti armati al giorno d'oggi continuano ad arrecare paura e orrore all'umanità come hanno sempre fatto nel corso della storia, richiedendo il nostro urgente coinvolgimento per cercare di prevenirli, contenerli e farli terminare.

Da quando sono state create le Nazioni Unite nel 1945, oltre 100 conflitti di rilievo nel mondo hanno lasciato circa 20 milioni di morti. Le Nazioni Unite sono state rese incapaci di affrontare molte di queste crisi a causa dei veti - 279 - opposti in seno al Consiglio di Sicurezza, che rappresentavano una vivida espressione delle divisioni di quel periodo.

Con la fine della guerra fredda non ci sono stati più veti dal 31 maggio 1990, e le richieste alle Nazioni Unite sono aumentate notevolmente. Il loro braccio di sicurezza, un tempo reso inabile da circostanze che non era stato creato o equipaggiato per controllare, è risultato essere uno strumento centrale per la prevenzione e la risoluzione di conflitti e per la preservazione della pace. I nostri obiettivi devono essere:

- Cercare di individuare il più presto possibile situazioni che potrebbero generare conflitto, e tentare attraverso la diplomazia di rimuovere le fonti di pericolo prima che scoppi la violenza;

- Laddove scoppi il conflitto, impegnarsi in un'attività di pacificazione volta a risolvere le questioni che hanno portato allo scontro;

- Lavorare per preservare e mantenere la pace, comunque fragile, laddove i combattimenti sono cessati, e per assistere le parti nell'attuazione degli accordi raggiunti da coloro che hanno costruito la pace;

- Essere pronti ad assistere le parti nella costruzione della pace in tutti i suoi diversi contesti: ricostruire le istituzioni e le infrastrutture di nazioni lacerate da guerre civili e conflitti, e costruire legami di pacifico mutuo beneficio tra nazioni precedentemente in guerra;

- E, in un senso più ampio, rivolgersi alle cause più profonde del conflitto: disperazione economica, ingiustizia sociale e oppressione politica. È possibile distinguere una percezione morale comune sempre più diffusa che abbraccia le nazioni e i popoli del mondo, e che sta trovando la sua espressione nelle regole del diritto internazionale, molte delle quali devono la loro genesi al lavoro di questa Organizzazione.

Questa più ampia missione per l'Organizzazione mondiale richiederà l'attenzione concertata e lo sforzo dei singoli Stati, delle organizzazioni regionali e non governative e di tutto il sistema delle Nazioni Unite, con ciascuno dei principali organi operante nell'equilibrio e nell'armonia che lo Statuto richiede. Al Consiglio di Sicurezza è stata assegnata da tutti gli Stati membri la responsabilità primaria per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale in base allo Statuto. Nel suo senso più ampio questa responsabilità deve essere condivisa dall'Assemblea Generale e da tutti gli elementi funzionali dell'Organizzazione. Ciascuno di essi ha un ruolo speciale e indispensabile da giocare in un approccio integrato alla sicurezza umana. Il contributo del Segretario Generale riposa sul modello di fiducia e cooperazione stabilito tra lui e gli organi deliberativi delle Nazioni Unite.

La pietra angolare di questo processo è e deve restare lo Stato. Il rispetto per la sua fondamentale sovranità e integrità è cruciale ai fini di qualsiasi progresso internazionale comune. Il tempo della sovranità assoluta ed esclusiva, ad ogni modo, è passato; la sua teoria non ha mai trovato riscontro nella realtà. Oggi è compito dei capi di Stato comprendere ciò e cercare un equilibrio tra le esigenze di un soddisfacente governo interno e i requisiti di un mondo sempre più interdipendente. Il commercio, le comunicazioni e le questioni ambientali trascendono i confini amministrativi; ma è all'interno di questi confini che gli individui attuano il primo ordine delle loro vite economiche, politiche e sociali. Le Nazioni Unite non hanno chiuso la loro porta. Eppure se ogni gruppo etnico, religioso o linguistico pretendesse la sovranità statale, non ci sarebbero limiti alla frammentazione, e la pace, la sicurezza e il benessere economico per tutti diventerebbero sempre più difficili da conseguire.

Un requisito per la soluzione di questi problemi consiste nell'impegno in favore dei diritti dell'uomo, con particolare attenzione a quelli delle minoranze etniche, religiose, sociali o linguistiche. La Società delle Nazioni fornì un dispositivo per la protezione internazionale delle minoranze. L'Assemblea Generale avrà presto dinanzi a sé una dichiarazione sui diritti delle minoranze. Tale strumento, insieme al meccanismo sempre più efficace delle Nazioni Unite in rapporto ai diritti dell'uomo, dovrebbe migliorare la situazione delle minoranze, nonché la stabilità degli Stati.

Il globalismo e il nazionalismo non devono essere considerati come tendenze contrastanti, destinate a pungolarsi a vicenda fino a reazioni estreme. La sana globalizzazione della vita contemporanea richiede in primo luogo solide identità e libertà fondamentali. La sovranità, l'integrità territoriale e l'indipendenza degli Stati all'interno del sistema internazionale costituito, e il principio dell'autodeterminazione dei popoli, entrambi di grande valore e importanza, non devono essere lasciati operare in antagonismo in futuro. Il rispetto per i principi democratici a tutti i livelli di esistenza sociale è determinante: nelle comunità, all'interno degli Stati e all'interno della comunità di Stati. Il nostro costante compito dovrebbe essere quello di mantenere l'integrità di ognuno trovando contemporaneamente un progetto bilanciato per tutti.

II. Definizioni

I termini diplomazia preventiva, costruzione della pace e mantenimento della pace sono integralmente correlati e nell'uso che se ne fa in questo rapporto si definiscono nel modo seguente:

- *Diplomazia preventiva* è l'azione per prevenire la nascita di dispute tra le parti, per impedire che dispute esistenti degenerino in conflitti e per limitare l'estensione di questi ultimi quando essi si verificano.

- *Pacificazione (Peace-making)* è l'azione per condurre le parti ostili all'accordo, essenzialmente attraverso mezzi pacifici come quelli contemplati nel Capitolo VI dello Statuto delle Nazioni Unite.

- *Mantenimento della pace (Peace-keeping)* è il dispiegamento di una presenza delle Nazioni Unite sul campo, previo consenso di tutte le parti interessate, che normalmente implica personale militare e/o di polizia e spesso anche civili. Il mantenimento della pace è una tecnica che aumenta le possibilità sia per la prevenzione del conflitto che per la creazione della pace.

Il presente rapporto, inoltre, si occuperà del concetto correlato in modo critico di *costruzione della pace* dopo il conflitto (*Peace-building*), azione volta a individuare e appoggiare le strutture che tenderanno a rafforzare e consolidare la pace al fine di evitare una ricaduta nel conflitto. La diplomazia preventiva cerca di risolvere le dispute prima che la violenza insorga; la pacificazione e il mantenimento della pace hanno la funzione di arrestare i conflitti e preservare la pace una volta che essa sia stata raggiunta. In caso di una loro riuscita, rafforzano l'opportunità di una costruzione della pace post-conflittuale, che può prevenire il ritorno della violenza tra le nazioni e i popoli.

Queste quattro aree di azione, prese insieme, e attuate con il sostegno di tutti i Membri, offrono un contributo coerente per garantire la pace nello spirito dello Statuto. Le Nazioni Unite hanno un'ampia esperienza non solo in questi settori, ma nel più ampio regno dell'attività per la pace nella quale questi quattro campi sono collocati. Le iniziative sulla decolonizzazione, sull'ambiente e sullo sviluppo sostenibile, sulla popolazione, sull'annientamento delle malattie, sul disarmo e sulla crescita del diritto internazionale - questi e molti altri temi, hanno contribuito incommensurabilmente a gettare le fondamenta di un mondo pacifico. Il mondo è stato spesso colpito da conflitti e lacerato da massicce sofferenze e privazioni umane. Eppure sarebbe stato ancora peggio senza i continui sforzi delle Nazioni Unite. Questa vasta esperienza deve essere presa in considerazione nel valutare il potenziale delle Nazioni Unite nel mantenimento della sicurezza internazionale non solo nel suo senso tradizionale, ma nelle nuove dimensioni presentate dall'epoca che si apre dinanzi a noi.

III. Diplomazia preventiva

Il più auspicabile ed efficace impiego della diplomazia è quello volto ad attenuare le tensioni prima che esse sfocino in un conflitto oppure, se scoppia il conflitto, agire rapidamente per contenerlo e per risolverne le cause fondamentali. La diplomazia preventiva può essere condotta dal Segretario Generale personalmente oppure attraverso alti funzionari o agenzie e programmi specializzati, dal Consiglio di Sicurezza o dall'Assemblea Generale, e dalle organizzazioni regionali in cooperazione con le Nazioni Unite. La diplomazia preventiva richiede misure volte a creare fiducia; essa ha bisogno di un sistema di preallarme fondato sulla raccolta di informazioni e su inchieste informali o formali; essa può anche implicare un dispiegamento preventivo e, in alcune situazioni, zone smilitarizzate.

MISURE PER COSTRUIRE LA FIDUCIA

La fiducia reciproca e la buona fede sono essenziali per ridurre la probabilità di conflitto tra Stati. Molte di tali misure sono a disposizione dei Governi che hanno la volontà di impiegarle. Lo scambio siste-

matico di missioni militari, la formazione di centri regionali o subregionali di riduzione del rischio, gli accordi per il libero flusso di informazioni, compreso il monitoraggio di accordi regionali militari, costituiscono degli esempi. Chiedo a tutte le organizzazioni regionali di considerare quali altre misure per la costruzione della fiducia potrebbero essere applicate nelle loro aree e di informare le Nazioni Unite sui risultati ottenuti. Avvierò consultazioni periodiche sulle misure per la costruzione della fiducia con le parti nel caso di dispute potenziali, attuali o passate e con le organizzazioni regionali, offrendo tale assistenza in termini di consulenza nella misura in cui il Segretariato possa fornirne.

INCHIESTE

I passi preventivi si devono basare su una conoscenza tempestiva e accurata dei fatti. Al di là di ciò, si richiede una comprensione degli sviluppi e delle tendenze globali, basata su un'accurata analisi. Ed è essenziale la volontà di adottare un'appropriata azione preventiva. Date le radici economiche e sociali di molti conflitti potenziali, l'informazione richiesta dalle Nazioni Unite ora deve comprendere le tendenze economiche e sociali, nonché gli sviluppi politici che possono portare a tensioni pericolose.

a) È necessario un maggiore ricorso all'inchiesta, in conformità con lo Statuto, avviata o dal Segretario Generale, per permettergli di adempiere alle proprie responsabilità in base allo Statuto, compreso l'articolo 99, o dal Consiglio di Sicurezza o dall'Assemblea Generale. Diverse forme possono essere impiegate selettivamente, qualora la situazione lo richieda. Una richiesta di invio di una missione di inchiesta delle Nazioni Unite da parte di uno Stato dovrebbe essere presa in considerazione senza frapportare ritardi.

b) Contatti con i Governi degli Stati Membri possono fornire al Segretario Generale dettagliate informazioni sui temi a proposito dei quali c'è preoccupazione. Io chiedo che tutti gli Stati Membri siano pronti a fornire le informazioni necessarie per un'efficace diplomazia preventiva. Integrerò i miei contatti attraverso l'invio regolare di alti funzionari in missioni di consultazione nelle capitali o in altre località. Tali contatti sono essenziali al fine di acquisire la conoscenza di una determinata situazione e di valutarne le potenziali implicazioni.

c) Un'inchiesta formale può essere affidata dal Consiglio di Sicurezza o dall'Assemblea Generale, ciascuno dei quali può scegliere di inviare una missione sotto la propria diretta autorità o può invitare il Segretario Generale ad adottare i passi necessari, compresa la designazione di un Inviato Speciale. Oltre a raccogliere informazioni in base alle quali può essere presa la decisione di un'ulteriore azione, una tale missione può in alcuni casi contribuire a disinnescare una situazione critica in virtù della sua presenza, indicando alle parti che l'Organizzazione, e in particolare il Consiglio di Sicurezza, è al corrente della questione considerata come una minaccia presente o potenziale alla sicurezza internazionale.

d) In circostanze eccezionali il Consiglio può riunirsi lontano dalla sede centrale come prevede lo Statuto, non solo per informarsi direttamente, ma anche per portare l'autorità dell'Organizzazione ad influire su una certa situazione.

SISTEMA DI ALLERTA

Negli ultimi anni il sistema delle Nazioni Unite ha sviluppato una valida rete di sistemi di allerta riguardanti le minacce ambientali, il rischio di incidenti nucleari, disastri naturali, movimenti di massa di popolazioni, la minaccia della carestia e la diffusione di malattie. È, comunque, necessario rafforzare le procedure, in modo tale che le informazioni provenienti da queste fonti possano essere sintetizzate con indicatori politici per valutare se esiste una minaccia per la pace e per analizzare quale azione potrebbe essere adottata dalle Nazioni Unite per attenuarla. Questo è un processo che continuerà a richiedere la stretta cooperazione delle varie agenzie specializzate e degli uffici operativi delle Nazioni Unite. Le analisi e le raccomandazioni di azione preventiva che emergono saranno rese disponibili da me, come opportuno, al Consiglio di Sicurezza e agli altri organi delle Nazioni Unite. Raccomando inoltre che il Consiglio di Sicurezza inviti un potenziato e ristrutturato Consiglio Economico e Sociale a fornire rapporti, in conformità con l'articolo 65 dello Statuto, su quegli sviluppi economici e sociali che possono, qualora non siano attenuati, minacciare la pace e la sicurezza internazionali.

I programmi e le organizzazioni regionali hanno un ruolo importante nel sistema di allerta. Prego le organizzazioni regionali che non hanno ancora chiesto lo status di osservatore alle Nazioni Unite, di farlo e di essere collegati, attraverso appositi accordi, con i meccanismi di sicurezza di questa Organizzazione.

DISPIEGAMENTO PREVENTIVO

Le operazioni delle Nazioni Unite in aree di crisi sono state generalmente avviate dopo che il conflitto era esploso. È giunto il tempo di programmare circostanze che garantiscano un dispiegamento pre-

ventivo, che potrebbe avere luogo in diverse forme. Per esempio, in condizioni di crisi nazionale ci potrebbe essere un dispiegamento preventivo su richiesta del Governo o di tutte le parti interessate, o con il loro consenso; in dispute interstatali un tale dispiegamento potrebbe avere luogo quando due paesi si rendono conto che una presenza delle Nazioni Unite su entrambe le parti del loro confine potrebbe scoraggiare le ostilità; inoltre, il dispiegamento preventivo potrebbe verificarsi quando un paese si sente minacciato e chiede il dispiegamento di un'adeguata presenza delle Nazioni Unite solo lungo la sua parte del confine. In ciascuna situazione, il mandato e la composizione della presenza delle Nazioni Unite dovrebbe essere concepita attentamente e dovrebbe essere chiara a tutti.

In condizioni di crisi all'interno di un paese, quando il Governo lo richieda o tutte le parti acconsentano, il dispiegamento preventivo potrebbe concorrere in una serie di modi a mitigare la sofferenza e a limitare o controllare la violenza. L'assistenza umanitaria, fornita in maniera imparziale, attraverso personale militare, di polizia o civile, potrebbe salvare vite e sviluppare condizioni di sicurezza nelle quali si potrebbero svolgere dei negoziati; le Nazioni Unite potrebbero anche aiutare negli sforzi di conciliazione se questa dovesse essere la volontà delle parti. In certe circostanze, le Nazioni Unite possono dover contare su capacità specializzate e risorse di varie parti del sistema delle Nazioni Unite; tali operazioni possono anche talvolta richiedere la partecipazione di organizzazioni non governative.

In queste situazioni di crisi interna le Nazioni Unite dovranno rispettare la sovranità dello Stato; fare altrimenti non sarebbe in conformità con l'intesa degli Stati Membri nell'accettare i principi dello Statuto. L'Organizzazione deve restare conscia dell'equilibrio attentamente negoziato dei principi guida annessi alla risoluzione 46/182 dell'Assemblea Generale del 19 dicembre 1991. Questi principi guida sottolineano, tra l'altro, che l'assistenza umanitaria deve essere fornita in conformità con i principi di umanità, neutralità e imparzialità; che la sovranità, l'integrità territoriale e l'unità nazionale degli Stati deve essere pienamente rispettata in accordo con lo Statuto delle Nazioni Unite; e che, in tale contesto, l'assistenza umanitaria dovrebbe essere fornita con il consenso del paese interessato e, in linea di principio, sulla base di un appello fatto da quel paese. I principi guida evidenziano anche la responsabilità degli Stati nel prendersi cura delle vittime delle emergenze che si verificano sul loro territorio e la necessità di accesso a coloro che richiedono assistenza umanitaria. Alla luce di questi principi, la richiesta da parte di un Governo di coinvolgimento delle Nazioni Unite, o il consenso a che ciò avvenga, non costituirebbe una violazione della sovranità di quello Stato, né sarebbe contraria all'articolo 2, paragrafo 7, dello Statuto che si riferisce a questioni essenzialmente appartenenti alla giurisdizione nazionale di ogni Stato.

In dispute interstatali, nel caso di un accordo tra entrambe le parti, raccomando che, qualora il Consiglio di Sicurezza giungesse alla conclusione che la probabilità di ostilità tra Stati confinanti potrebbe essere sventata grazie al dispiegamento preventivo di una presenza delle Nazioni Unite sul territorio di ciascuno Stato, tale azione venga intrapresa. La natura dei compiti da eseguire determinerebbe la composizione della presenza delle Nazioni Unite.

In casi in cui uno Stato teme un attacco attraverso il confine, se il Consiglio di Sicurezza ritiene che una presenza delle Nazioni Unite su un lato del confine, con il consenso solamente del paese richiedente, serva da deterrente al conflitto, raccomando che il dispiegamento preventivo abbia luogo. Anche in questo caso, la natura specifica della situazione dovrebbe determinare il mandato e il personale richiesto per adempiere al compito.

ZONE SMILITARIZZANTE

In passato, sono state costituite delle zone smilitarizzate su accordo delle parti alla conclusione di un conflitto. Oltre al dispiegamento del personale delle Nazioni Unite come forza di pace in tali zone, dovrebbe essere presa in considerazione l'utilità di uno spiegamento di forze preventivo su entrambi i lati del confine, previo accordo delle parti, come mezzo per separare potenziali belligeranti; oppure su un solo lato del confine, dietro richiesta di una delle parti, con lo scopo di prevenire qualsiasi pretesto di attacco. Le zone smilitarizzate diverrebbero simboli della volontà della comunità internazionale di impedire qualsiasi conflitto.

IV. *Pacificazione*

Tra i compiti delle Nazioni Unite per cercare di prevenire un conflitto e mantenere la pace rientra la responsabilità di tentare di portare le parti ostili ad un accordo attraverso mezzi pacifici. Il Capitolo VI dello Statuto contempla una lista globale di tali mezzi per la risoluzione di un conflitto. Questi sono stati ampliati in varie dichiarazioni adottate dall'Assemblea Generale, compresa la Dichiarazione di Manila del 1982 sulla Definizione pacifica delle dispute internazionali e la Dichiarazione del 1988 sulla prevenzione

e la rimozione delle dispute e delle situazioni che possono minacciare la pace internazionale e la sicurezza e sul ruolo delle Nazioni Unite in questo settore. Essi hanno anche costituito il soggetto di varie risoluzioni dell'Assemblea Generale, compresa la risoluzione 44/21 del 15 novembre 1989 sull'accrescimento della pace internazionale, della sicurezza e della cooperazione internazionale in tutti i suoi aspetti, in conformità con lo Statuto delle Nazioni Unite. Le Nazioni Unite hanno maturato una vasta esperienza nell'applicazione di questi mezzi pacifici. Se i conflitti non sono stati risolti, non è perché le tecniche di definizione pacifica erano sconosciute o inadeguate. Il difetto sta innanzitutto nella mancanza di volontà politica delle parti nel cercare una soluzione alle loro differenze attraverso mezzi come quelli suggeriti nel Capitolo VI dello Statuto, e, in secondo luogo, nella mancanza di potere a disposizione di una terza parte se è questa la procedura scelta. L'indifferenza della comunità internazionale rispetto a un problema, o la marginalizzazione di esso, possono anche ostacolare le possibilità di soluzione. Dobbiamo guardare in primo luogo a queste aree se vogliamo accrescere la capacità dell'Organizzazione di conseguire degli aggiustamenti pacifici.

L'attuale determinazione del Consiglio di Sicurezza di risolvere le dispute internazionali nella maniera prevista dallo Statuto ha aperto la via a un più attivo ruolo del Consiglio. Con una maggiore unità sono stati raggiunti l'autorità e il potere persuasivo necessari per condurre le parti ostili verso i negoziati. Sollecito il Consiglio a sfruttare pienamente le disposizioni dello Statuto in base alle quali esso può raccomandare procedure appropriate o metodi per la definizione di una disputa e, se tutte le parti in controversia lo richiedono, fare raccomandazioni alle parti per un aggiustamento pacifico della disputa.

L'Assemblea Generale, così come il Consiglio di Sicurezza e il Segretario Generale, ha anche un importante ruolo che le è assegnato in base allo Statuto per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionali. In quanto foro universale, deve essere riconosciuta la sua capacità di prendere in considerazione e di raccomandare un'azione appropriata. A tal fine è essenziale promuovere la sua utilizzazione da parte di tutti gli Stati Membri in modo da portare una maggiore influenza ad esercitare il suo peso nel prevenire o nel contenere situazioni che possono minacciare la pace e la sicurezza internazionali.

La mediazione e il negoziato possono essere adottati da un individuo designato dal Consiglio di Sicurezza, dall'Assemblea Generale o dal Segretario Generale. C'è una lunga storia sull'utilizzazione da parte delle Nazioni Unite di eminenti statisti per facilitare i processi di pace. Essi possono portare un prestigio personale che, in aggiunta alla loro esperienza, può incoraggiare le parti ad avviare seri negoziati. C'è una grande volontà di servire in questa funzione, della quale io continuerò a beneficiare appena se ne presenti la necessità. Spesso è lo stesso Segretario Generale che si assume questo compito. Mentre l'efficacia del mediatore è accresciuta da un forte ed evidente appoggio da parte del Consiglio, dell'Assemblea Generale e degli Stati Membri di rilievo operanti nella loro funzione nazionale, i buoni uffici del Segretario Generale possono a volte essere impiegati più efficacemente quando condotti indipendentemente dagli organismi deliberativi. Una stretta e continua consultazione tra il Segretario Generale e il Consiglio di Sicurezza è comunque essenziale per assicurare la piena consapevolezza di come l'influenza del Consiglio possa meglio essere applicata e per sviluppare una comune strategia per la definizione pacifica di specifiche controversie.

LA CORTE MONDIALE

La lista delle cause da discutere della Corte Internazionale di Giustizia si è alquanto accresciuta ma rimane una risorsa sotto-utilizzata per la risoluzione pacifica delle controversie. Un maggiore affidamento sulla Corte sarebbe un importante contributo alla pacificazione attuata dalle Nazioni Unite. A questo riguardo, richiamo l'attenzione sul potere del Consiglio di Sicurezza in base agli articoli 36 e 37 dello Statuto di raccomandare agli Stati Membri la presentazione di una controversia alla Corte Internazionale di Giustizia, all'arbitrato o ad altri meccanismi per la risoluzione delle controversie. Raccomando che il Segretario Generale sia autorizzato, in virtù dell'articolo 96, paragrafo 2 dello Statuto, ad utilizzare la competenza consultiva della Corte e che altri organi delle Nazioni Unite, che già godono di tale autorizzazione, si rivolgano più spesso alla Corte per pareri consultivi.

Raccomando i passi seguenti per rafforzare il ruolo della Corte Internazionale di Giustizia:

a) Tutti gli Stati Membri dovrebbero accettare la giurisdizione generale della Corte Internazionale in base all'articolo 36 del suo Statuto, senza alcuna riserva, prima della fine del Decennio del Diritto Internazionale delle Nazioni Unite nell'anno 2000. In istanze nelle quali le strutture nazionali lo impediscano, gli Stati dovrebbero accordarsi bilateralmente o multilateralmente su una lista complessiva di questioni che essi vogliono sottoporre alla Corte e dovrebbero ritirare le loro riserve rispetto alla sua giurisdizione nelle clausole di risoluzione di controversie dei trattati multilaterali;

b) Quando la presentazione di una controversia alla Corte in seduta plenaria non è pratica, si dovrebbe utilizzare la giurisdizione delle singole Camere;

c) Gli Stati dovrebbero appoggiare il Fondo Fiduciario costituito per assistere i paesi che non sono in grado di sostenere il costo che portare una controversia dinanzi alla Corte comporta, e tali paesi dovrebbero utilizzare pienamente il Fondo al fine di risolvere le loro controversie.

MIGLIORAMENTO ATTRAVERSO L'ASSISTENZA

La pacificazione è a volte facilitata dall'azione internazionale volta a migliorare le circostanze che hanno contribuito a causare una controversia o un conflitto. Se, per esempio l'assistenza ai profughi all'interno di una società è essenziale ai fini di una soluzione, allora le Nazioni Unite dovrebbero essere in grado di fare ricorso alle risorse di tutte le agenzie e i programmi interessati. Attualmente, non c'è un meccanismo adeguato nelle Nazioni Unite attraverso il quale il Consiglio di Sicurezza, l'Assemblea Generale o il Segretario Generale possano mobilitare le risorse necessarie per esercitare una tale positiva influenza e impegnare gli sforzi collettivi del sistema delle Nazioni Unite per la pacifica risoluzione di un conflitto. Io ho evidenziato questo concetto in seno al Comitato Amministrativo sul Coordinamento, che riunisce i capi esecutivi delle agenzie e dei programmi delle Nazioni Unite; stiamo esplorando dei metodi attraverso i quali il sistema interagenzie possa migliorare il suo contributo alla risoluzione pacifica delle controversie.

SANZIONI E PROBLEMI ECONOMICI SPECIALI

In circostanze nelle quali la pacificazione richieda l'imposizione di sanzioni in base all'articolo 41 dello Statuto, è importante che gli Stati che affrontano speciali problemi economici non solo abbiano il diritto di consultare il Consiglio di Sicurezza a proposito di tali problemi, come prevede l'articolo 50, ma abbiano anche una possibilità realistica di vedere le loro difficoltà affrontate. Raccomando che il Consiglio di Sicurezza elabori un complesso di misure che coinvolgano le istituzioni finanziarie e altre componenti del sistema delle Nazioni Unite che può essere messo in atto per isolare gli Stati da tali difficoltà. Tali misure sarebbero una questione di equità e un mezzo di incoraggiare gli Stati a cooperare con le decisioni del Consiglio.

USO DELLA FORZA MILITARE

È nell'essenza stessa del concetto di sicurezza collettiva, così come contenuto nello Statuto, che se i mezzi pacifici non sortiscono effetto, dovrebbero essere utilizzate le misure previste nel Capitolo VII, su decisione del Consiglio di Sicurezza, per mantenere o restaurare la pace internazionale e la sicurezza di fronte a una "minaccia alla pace, una violazione della pace o un atto di aggressione". Il Consiglio di Sicurezza non ha finora fatto uso della più coercitiva di queste misure, il ricorso alla forza militare previsto nell'articolo 42. Nella situazione tra Iraq e Kuwait, il Consiglio ha scelto di autorizzare gli Stati Membri a prendere misure per suo conto. Lo Statuto, comunque, fornisce un approccio dettagliato che ora merita l'attenzione di tutti gli Stati Membri.

In base all'articolo 42 dello Statuto, il Consiglio di Sicurezza ha l'autorità di intraprendere un'azione militare per mantenere o ripristinare la pace internazionale e la sicurezza. Mentre tale azione dovrebbe essere intrapresa soltanto quando tutti i mezzi pacifici hanno fallito, la scelta di avviarla è essenziale per la credibilità delle Nazioni Unite come garante della sicurezza internazionale. Questo richiederà di porre in essere, attraverso dei negoziati, gli accordi speciali contemplati nell'articolo 43 dello Statuto, per mezzo dei quali gli Stati Membri intraprendono la costituzione di forze armate, forniscono assistenza e strutture al Consiglio di Sicurezza per gli scopi enunciati nell'articolo 42, non solo su base provvisoria ma permanente. In virtù delle circostanze politiche che ora esistono per la prima volta da quando è stato adottato lo Statuto, gli ostacoli che a lungo si sono frapposti alla conclusione di tali accordi speciali non dovrebbero sussistere più a lungo. La pronta disponibilità di forze armate in servizio potrebbe servire, in sé, come un mezzo per scoraggiare violazioni della pace in quanto un potenziale aggressore saprebbe che il Consiglio ha a sua disposizione un mezzo di risposta. Le forze previste dall'articolo 43 possono forse non essere mai sufficientemente numerose o abbastanza bene equipaggiate per affrontare una minaccia proveniente da un esercito soverchiante equipaggiato con armi sofisticate. Esse sarebbero comunque utili per fronteggiare qualunque minaccia posta da una forza militare di ordine minore. Io raccomando che il Consiglio di Sicurezza avvii dei negoziati in conformità con l'articolo 43, appoggiato dal Comitato di Stato Maggiore, che può essere aumentato se necessario con altri elementi in accordo con l'articolo 47, paragrafo 2, dello Statuto. È mia opinione che il ruolo del Comitato di Stato Maggiore dovrebbe essere visto nel contesto del Capitolo VII, e non in quello della progettazione o conduzione di operazioni di mantenimento della pace.

La missione delle forze in base all'articolo 43 sarebbe di rispondere a un'aggressione diretta, imminente o attuale. È probabile che tali forze non siano disponibili ancora per qualche tempo. I "cessate il fuoco" sono spesso stati concordati ma non rispettati, e alle Nazioni Unite è stato spesso chiesto di inviare forze per ripristinare e mantenere la tregua. Questo compito può talvolta eccedere la missione delle forze di mantenimento della pace e le aspettative degli Stati che contribuiscono alla forza di pace. Io raccomando che il Consiglio prenda in considerazione l'utilizzo di unità per il rafforzamento della pace in circostanze chiaramente definite e con i loro termini di riferimento specificati in anticipo. Tali unità provenienti dagli Stati Membri sarebbero disponibili in servizio e consisterebbero di truppe volontarie per tale servizio. Esse dovrebbero essere armate più pesantemente delle forze di mantenimento della pace e dovrebbero sottoporsi a un ampio addestramento preparatorio nell'ambito dei loro eserciti nazionali. Il dispiegamento e l'impiego di tali forze avverrebbero sotto l'autorizzazione del Consiglio di Sicurezza e sarebbero, come nel caso delle forze di mantenimento della pace, sottoposte al comando del Segretario Generale. Io considero che tali forze per il rafforzamento della pace siano autorizzate come misura provvisoria in base all'articolo 40 dello Statuto. Tali unità per il rafforzamento della pace non dovrebbero essere confuse con le forze che possono essere eventualmente costituite in base all'articolo 43 per occuparsi di atti di aggressione o di personale militare che i Governi possono concordare di tenere pronti per un possibile contributo a operazioni di mantenimento della pace.

Proprio perché la diplomazia continuerà attraverso la gamma di tutte le attività trattate nel presente rapporto, può non esserci una linea divisoria tra pacificazione e mantenimento della pace. La pacificazione è spesso un preludio al mantenimento della pace – proprio come il dispiegamento di una presenza delle Nazioni Unite sul campo, può ampliare le possibilità di prevenzione di un conflitto, facilitare il lavoro di pacificazione e in molti casi servire come un pre-requisito per la costruzione della pace.

V. *Mantenimento della pace*

Il mantenimento della pace può a ragione essere definito l'invenzione delle Nazioni Unite. Essa ha portato un certo grado di stabilità in numerose aree di tensione nel mondo.

RICHIESTE CRESCENTI

Tredici operazioni di mantenimento della pace sono state attivate tra gli anni 1945 e 1987; altre tredici da allora. Circa 528.000 tra militari, civili e forze di polizia hanno prestato servizio sotto le insegne delle Nazioni Unite fino al gennaio 1992. Oltre 800 di loro, provenienti da 43 paesi, sono morti al servizio dell'Organizzazione. I costi di queste operazioni ammontano a circa 8.3 milioni di dollari fino al 1992. Gli arretrati non pagati per queste operazioni si attestano a oltre 800 milioni di dollari, che rappresentano un debito dovuto dall'Organizzazione ai paesi contributori di truppe. Si stima che le operazioni di mantenimento della pace approvate attualmente costino intorno ai tre miliardi di dollari nell'attuale periodo mensile, mentre le modalità di pagamento sono lente in un modo inaccettabile. Contro ciò, le spese di difesa globale alla fine dello scorso decennio si sono avvicinate a mille miliardi di dollari all'anno, cioè due milioni di dollari al minuto.

Il contrasto tra i costi del mantenimento della pace delle Nazioni Unite e i costi dell'alternativa, la guerra – tra le richieste dell'Organizzazione e i mezzi forniti per soddisfarle – sarebbe ridicolo se le conseguenze non fossero così dannose per la stabilità globale e per la credibilità dell'Organizzazione. In un momento in cui le nazioni e i popoli guardano sempre più alle Nazioni Unite per ricevere assistenza nel mantenimento della pace – e le ritengono responsabili quando ciò non può accadere – delle decisioni fondamentali devono essere adottate per accrescere la capacità dell'Organizzazione in questo innovativo e produttivo esercizio della sua funzione. Sono consapevole che l'attuale volume e l'imprevedibilità delle contribuzioni per il mantenimento della pace pone reali problemi per alcuni Stati Membri. Per questo motivo, io sostengo fortemente le proposte formulate in alcuni Stati Membri che i loro contributi per il mantenimento della pace siano finanziati dai bilanci della difesa, piuttosto che da quelli degli affari esteri, e raccomando una tale azione agli altri Stati. Sollecito l'Assemblea Generale a incoraggiare questo approccio.

Le richieste rivolte alle Nazioni Unite per le operazioni di mantenimento della pace, e di costruzione della pace continueranno nei prossimi anni a sfidare la capacità, la volontà politica e finanziaria e la

creatività del Segretariato e degli Stati Membri. Come il Consiglio di Sicurezza, io saluto con favore l'aumento e l'allargamento dei compiti delle operazioni di mantenimento della pace.

NUOVI INDIRIZZI NEL MANTENIMENTO DELLA PACE

La natura delle operazioni di mantenimento della pace si è evoluta rapidamente negli ultimi anni. I principi costituiti e le pratiche di mantenimento della pace hanno risposto in maniera flessibile alle nuove richieste degli anni recenti, e le condizioni fondamentali per il successo restano immutate: un mandato chiaro e praticabile; la cooperazione delle parti nell'attuare quel mandato; il continuo sostegno del Consiglio; la prontezza degli Stati Membri nel contribuire a fornire il personale militare, civile e di polizia, compresi gli specialisti, richiesto; un comando effettivo delle Nazioni Unite presso la sede centrale e sul campo; un supporto finanziario e logistico adeguato. Poiché il clima internazionale è cambiato e si dà sempre più attuazione alle operazioni per il mantenimento della pace per contribuire a eseguire accordi che sono stati negoziati dai pacificatori, una nuova schiera di richieste e problemi è emersa a proposito di logistica, equipaggiamento, personale e finanziamento, che potrebbero essere tutti risolti se gli Stati Membri lo desiderassero e fossero pronti a rendere disponibili le risorse necessarie.

PERSONALE

Gli Stati Membri sono molto interessati a partecipare a operazioni di mantenimento della pace. Gli osservatori militari e la fanteria sono invariabilmente disponibili nel numero richiesto, ma le unità logistiche presentano un problema maggiore, in quanto pochi eserciti possono permettersi di fare a meno di tali unità per un ampio periodo. Agli Stati Membri è stato chiesto nel 1990 di dichiarare quale personale militare essi fossero, in linea di principio, pronti a rendere disponibile; pochi hanno risposto. Io ribadisco la richiesta a tutti gli Stati Membri di rispondere francamente e sollecitamente.

Gli accordi per prestiti di sostegno dovrebbero essere confermati, come è giusto, attraverso scambi di lettere tra il Segretariato e gli Stati Membri concernenti il genere e il numero di personale specializzato che essi saranno pronti a mettere a disposizione delle Nazioni Unite appena sorgano necessità di nuove operazioni.

In modo crescente, il mantenimento della pace richiede che i funzionari politici civili, i supervisori dei diritti dell'uomo, i funzionari elettorali, gli specialisti nell'ambito dei rifugiati e degli aiuti umanitari e le forze di polizia giochino un ruolo centrale al pari dei militari.

Si è dimostrato sempre più difficile ottenere nei quantitativi richiesti il personale di polizia. Io raccomando che siano riveduti e migliorati gli accordi per l'addestramento del personale per il mantenimento della pace - civile, di polizia, o militare - utilizzando le varie potenzialità dei Governi degli Stati Membri, delle organizzazioni non governative e le strutture del Segretariato. Mentre procedono gli sforzi per includere altri Stati tra quelli contributori, alcuni Stati con un potenziale considerevole dovrebbero concentrarsi sull'addestramento linguistico dei contingenti di polizia che potrebbero operare con l'Organizzazione. Per quanto riguarda le stesse Nazioni Unite, dovrebbero essere istituite delle speciali procedure per il personale, compresi gli incentivi, per consentire il rapido trasferimento di membri del personale del Segretariato al servizio con le operazioni di mantenimento della pace. La forza e la capacità del personale militare in servizio presso il Segretariato dovrebbero essere aumentate per soddisfare nuove e più pesanti esigenze.

LOGISTICA

Non tutti i Governi possono fornire i loro battaglioni con l'equipaggiamento di cui hanno bisogno per il servizio all'estero. Mentre una parte dell'equipaggiamento è fornito dai paesi che contribuiscono con le proprie truppe, la maggior parte di esso deve venire dalle Nazioni Unite, compreso l'equipaggiamento per colmare le carenze in unità nazionali sotto-equipaggiate. Le Nazioni Unite non hanno nessuna giacenza permanente di tale equipaggiamento. Gli ordini devono essere passati ai produttori, il che crea una serie di difficoltà. Dovrebbe essere creata una scorta preconstituita di equipaggiamento fondamentale per il mantenimento della pace, in modo tale che almeno alcuni veicoli, equipaggiamento per telecomunicazioni, generatori, ecc., siano immediatamente disponibili all'inizio di un'operazione. In alternativa, i Governi dovrebbero impegnarsi a mantenere un certo equipaggiamento, specificato dal Segretario Generale, di riserva per una vendita, un prestito o una donazione immediati alle Nazioni Unite su loro richiesta.

Gli Stati Membri che si trovino in grado di fare ciò dovrebbero fornire alle Nazioni Unite gratuitamente la loro capacità di trasporto aereo e marittimo, o quanto meno, a costo più basso delle quote commerciali, com'è stata pratica fino a tempi recenti.

VI. *La costruzione della pace dopo un conflitto*

Le operazioni di pacificazione e di mantenimento della pace, per avere veramente successo, devono includere degli sforzi globali per individuare e sostenere strutture che tenderanno a consolidare la pace e a far progredire un senso di fiducia e di benessere tra la gente. Attraverso degli accordi volti a porre termine alla lotta civile, questi possono includere il disarmo delle parti precedentemente in guerra e il ripristino dell'ordine, la custodia e la possibile distruzione delle armi, il rimpatrio dei rifugiati, il sostegno consultivo e addestrativo al personale di sicurezza, la supervisione sulle elezioni, l'attuazione di sforzi per tutelare i diritti dell'uomo, la riforma o il rafforzamento delle istituzioni governative e la promozione di processi formali e informali di partecipazione politica.

All'indomani di un conflitto internazionale, la costruzione della pace può assumere la forma di concreti progetti operativi che uniscono due o più paesi in un'impresa reciprocamente benefica che può non solo contribuire allo sviluppo economico ma anche promuovere la fiducia che è così fondamentale per la pace. Ho in mente, per esempio, i progetti che uniscono gli Stati ai fini dello sviluppo agricolo, per migliorare i trasporti o utilizzare le risorse come acqua o elettricità che essi hanno bisogno di condividere, o i programmi congiunti attraverso i quali le barriere tra nazioni sono abbattute con il ricorso a viaggi più liberi, scambi culturali e progetti educativi e giovanili di reciproco beneficio. Ridurre le percezioni ostili attraverso gli scambi educativi e un cambiamento dei curricula può rivelarsi essenziale per prevenire il riemergere di tensioni culturali e nazionali che potrebbero accendere rinnovate ostilità. Nell'esaminare la gamma di sforzi per la pace, il concetto di costruzione della pace come creazione di un nuovo ambiente dovrebbe essere considerato come il complemento della diplomazia preventiva, che cerca di evitare il deterioramento di condizioni pacifiche. Quando scoppia un conflitto, entrano in gioco degli sforzi volti a rafforzare reciprocamente pacificazione e mantenimento della pace. Una volta che questi abbiano conseguito i loro obiettivi, solamente un lavoro sostenuto e collaborativo per affrontare i fondamentali problemi economici, sociali, culturali e umanitari può collocare una pace raggiunta su delle fondamenta stabili. La diplomazia preventiva è volta a evitare una crisi; la costruzione della pace dopo un conflitto serve a prevenirne il ripetersi.

È sempre più evidente che la costruzione della pace dopo un conflitto civile o internazionale deve occuparsi del serio problema delle mine nascoste, molte decine di milioni delle quali restano disseminate in attuali o precedenti zone di combattimento. Lo sminamento dovrebbe essere messo in rilievo nei termini di riferimento delle operazioni di mantenimento della pace ed è di un'importanza cruciale nel ripristino dell'attività quando la costruzione della pace è in corso di attuazione: l'agricoltura non può essere riattivata senza lo sminamento e la ripresa dei trasporti può richiedere la posa di una sede stradale resistente per prevenire una nuova collocazione di mine. In tali casi, diventa evidente il legame tra pacificazione e mantenimento della pace. Proprio come le zone smilitarizzate possono servire la causa della diplomazia preventiva e del dispiegamento preventivo per evitare un conflitto, così la smilitarizzazione può contribuire al mantenimento della pace o alla costruzione della pace dopo un conflitto, come misura per elevare il senso di sicurezza e per incoraggiare le parti a rivolgere le loro energie all'attività di restaurazione pacifica delle loro società.

C'è una nuova esigenza di assistenza tecnica che le Nazioni Unite hanno l'obbligo di sviluppare e fornire quando richiesta: l'appoggio per la trasformazione di strutture e di capacità nazionali carenti, e per il rafforzamento di nuove istituzioni democratiche. L'autorità del sistema delle Nazioni Unite per agire in questo campo si fonderebbe sul consenso al fatto che la pace sociale è altrettanto importante quanto la pace strategica o politica. C'è un'ovvia connessione tra le consuetudini democratiche – come la supremazia del diritto e la trasparenza nei processi decisionali – e il conseguimento di una vera pace e sicurezza in qualsiasi ordine politico nuovo e stabile. Questi elementi di buon governo devono essere promossi a tutti i livelli di comunità politiche internazionali e nazionali.

VII. *La cooperazione con i programmi e le organizzazioni regionali*

Il Patto della Società delle Nazioni, nel suo articolo 21, rilevava la validità delle intese regionali per garantire il mantenimento della pace. Lo Statuto dedica il Capitolo VIII ai programmi e alle agenzie regionali per trattare materie correlate al mantenimento della pace internazionale e della sicurezza in quanto appropriati all'azione regionale e in armonia con gli Scopi e i Principi delle Nazioni Unite. La guerra fredda ha pregiudicato l'uso corretto del Capitolo VIII e quindi, in quel periodo, gli accordi regionali hanno operato talvolta contro la risoluzione delle controversie nella maniera prevista nello Statuto.

Lo Statuto non fornisce deliberatamente una precisa definizione dei programmi e delle agenzie

regionali, permettendo in questo modo un'utile flessibilità per gli impegni presi da parte di un gruppo di Stati di affrontare una questione adatta a un'azione regionale che potrebbe anche contribuire al mantenimento della pace internazionale e della sicurezza. Tali associazioni o entità potrebbero comprendere organizzazioni fondate su un trattato, create prima o dopo la fondazione delle Nazioni Unite, organizzazioni regionali di reciproca sicurezza e difesa, organizzazioni di sviluppo regionale generale o di cooperazione su di un particolare aspetto o funzione, e gruppi creati per affrontare una specifica questione politica, economica o sociale di attuale interesse.

A questo proposito, le Nazioni Unite hanno di recente incoraggiato una ricca varietà di sforzi complementari. Proprio perché non ci sono due regioni o situazioni identiche, così il progetto di attività cooperativa e la relativa divisione del lavoro devono adattarsi alla realtà di ciascun caso con flessibilità e creatività. In Africa, tre differenti gruppi regionali – l'Organizzazione dell'Unità Africana, la Lega degli Stati Arabi e l'Organizzazione della Conferenza Islamica – hanno unito i propri sforzi con le Nazioni Unite a proposito della Somalia. Nel contesto Asiatico, l'Associazione delle Nazioni del Sud-Est Asiatico e i singoli Stati di diverse regioni sono stati riuniti insieme alle parti del conflitto cambogiano in una conferenza internazionale a Parigi, per operare con le Nazioni Unite. Per El Salvador, un unico gruppo – “Gli Amici del Segretario Generale” – ha contribuito agli accordi raggiunti attraverso la mediazione del Segretario Generale. La fine della guerra in Nicaragua ha implicato uno sforzo altamente complesso che è stato avviato dai leaders regionali e condotto da singoli Stati, da gruppi di Stati e dall'Organizzazione degli Stati Americani. Gli sforzi intrapresi dalla Comunità Europea e dai suoi Stati Membri, con il sostegno degli Stati che prendono parte alla Conferenza sulla Sicurezza e la Cooperazione in Europa, sono stati di centrale importanza nell'affrontare la crisi nei Balcani e nelle aree limitrofe.

Nel passato, dei programmi regionali sono stati creati spesso a causa dell'assenza di un sistema universale di sicurezza collettiva; così le loro attività potevano talvolta operare reciprocamente con il senso di solidarietà richiesto per l'efficacia dell'Organizzazione mondiale. Ma in questa nuova era di opportunità, i programmi o le agenzie regionali possono rendere un grande servizio se le loro attività sono intraprese in maniera compatibile con gli scopi e i principi dello Statuto, e se il loro rapporto con le Nazioni Unite, e in particolare con il Consiglio di Sicurezza, è disciplinato dal Capitolo VIII.

Non è intento di questo rapporto esporre un qualunque schema formale di relazione tra le organizzazioni regionali e le Nazioni Unite, o chiedere una qualsiasi specifica divisione del lavoro. Quello che è chiaro, comunque, è che i programmi o le agenzie regionali in molti casi possiedono un potenziale che dovrebbe essere utilizzato nell'adempiere alle funzioni delineate in questo rapporto: diplomazia preventiva, pacificazione, mantenimento della pace e costruzione della pace dopo un conflitto. In base allo Statuto, il Consiglio di Sicurezza ha e continuerà ad avere la responsabilità primaria nel mantenimento della pace internazionale e della sicurezza, ma l'azione regionale intesa come soggetto di decentralizzazione, delega e cooperazione con gli sforzi delle Nazioni Unite potrebbe non solo alleggerire il fardello del Consiglio ma anche contribuire a un più profondo senso di partecipazione, consenso e democratizzazione negli affari internazionali.

I programmi e le agenzie regionali non sono stati considerati negli ultimi decenni sotto questa luce, anche quando originariamente designati in parte per un ruolo nel mantenimento o nel ripristino della pace nell'ambito delle loro aree nel mondo. Oggi esiste una sensazione nuova che essi debbano dare il loro contributo. Le consultazioni tra le Nazioni Unite e i programmi o le agenzie regionali potrebbero contribuire molto a costruire il consenso internazionale sulla natura di un problema e sulle misure richieste per affrontarlo. Le organizzazioni regionali che partecipano agli sforzi complementari con le Nazioni Unite in imprese congiunte incoraggerebbero gli Stati al di fuori della regione ad agire dando il loro sostegno. E se il Consiglio di Sicurezza dovesse scegliere specificamente di autorizzare un programma o un'organizzazione regionale a prendere la guida nella gestione di una crisi nell'ambito della sua regione, ciò potrebbe servire a prestare il peso delle Nazioni Unite alla validità dello sforzo regionale. Condotta nello spirito dello Statuto, e così come previsto nel Capitolo VIII, l'approccio qui delineato potrebbe rafforzare il senso generale che la democratizzazione è incoraggiata a tutti i livelli nel compito di mantenere la pace internazionale e la sicurezza, essendo comunque essenziale continuare a riconoscere che la responsabilità primaria continuerà a risiedere nel Consiglio di Sicurezza.

VIII. Sicurezza del personale

Quando il personale delle Nazioni Unite è dispiegato in situazioni di conflitto, per diplomazia preventiva, pacificazione, mantenimento della pace, costruzione della pace o scopi umanitari, sorge l'esigenza di garantirne l'incolumità. C'è stato un esorbitante aumento nel numero di incidenti mortali. Dopo

la conclusione di un cessate il fuoco e al fine di prevenire ulteriori scoppi di violenza, le guardie delle Nazioni Unite sono state chiamate a prestare la loro assistenza in condizioni instabili in Iraq. La loro presenza ha rappresentato una misura di sicurezza per il personale e per le risorse delle Nazioni Unite e, inoltre, ha introdotto un elemento rassicurante e di stabilità che contribuisce a prevenire il rinnovo di un conflitto. Dipendendo dalla natura della situazione, dovranno essere prese in considerazione differenti configurazioni e composizioni dei dispiegamenti di sicurezza. Visto che la varietà e la portata delle minacce si allarga, si richiederanno misure innovative per affrontare i pericoli cui va incontro il personale delle Nazioni Unite.

L'esperienza ha dimostrato che la presenza di un'operazione delle Nazioni Unite non è stata sempre sufficiente per impedire un'azione ostile. Il servizio in aree di pericolo non può mai essere esente da rischi; il personale delle Nazioni Unite a volte deve aspettarsi di trovarsi in pericolo. Il coraggio, l'impegno e l'idealismo mostrati dal personale delle Nazioni Unite dovrebbe essere rispettato dall'intera comunità internazionale. Questi uomini e queste donne meritano di essere giustamente riconosciuti e ricompensati per i pericolosi compiti che essi attuano. Ai loro interessi e a quelli delle loro famiglie deve essere dato il dovuto riguardo e protezione.

Data la pressante esigenza di offrire un'adeguata protezione al personale delle Nazioni Unite impegnato in situazioni che ne mettono in pericolo la vita, raccomando che il Consiglio di Sicurezza, a meno che esso non decida immediatamente di ritirare la presenza delle Nazioni Unite per preservare la credibilità dell'Organizzazione, consideri con ponderatezza quale azione dovrebbe essere adottata nei confronti di coloro che pongono il personale delle Nazioni Unite in pericolo. Prima che il dispiegamento abbia luogo, il Consiglio dovrebbe mantenere aperta l'opzione di prendere in considerazione in anticipo misure collettive, possibilmente includendo quelle previste dal Capitolo VII quando è anche implicata una minaccia alla pace internazionale e alla sicurezza, da attuare nel caso in cui l'obiettivo dell'operazione delle Nazioni Unite dovesse essere sistematicamente frustrato e si verificassero delle ostilità.

IX. *Finanziamento*

Si è creato un divario tra i compiti affidati a questa Organizzazione e i mezzi finanziari ad essa forniti. La verità della questione è che la nostra visione non può realmente estendersi alla prospettiva che si apre davanti a noi finché il nostro finanziamento resta miope.

Per rimediare alla situazione finanziaria delle Nazioni Unite in tutti i suoi aspetti, il mio eminente predecessore ha ripetutamente attirato l'attenzione degli Stati Membri sulla situazione sempre più impossibile che si è creata e, durante la 46^a sessione dell'Assemblea Generale, ha fatto una serie di proposte. Queste proposte che rimangono dinanzi all'Assemblea, e con le quali io sono molto d'accordo, sono le seguenti:

– *Proposta numero uno.* Essa suggeriva l'adozione di un complesso di misure per affrontare i problemi delle disponibilità finanziarie utilizzate, causati dal livello eccezionalmente alto di contributi non pagati, nonché il problema delle inadeguate riserve di capitale operanti:

a) Addebitare gli interessi sulle somme di contributi obbligatori che non sono pagati in tempo;

b) Sospendere certi regolamenti finanziari delle Nazioni Unite per permettere di trattenere le somme in surplus di bilancio;

c) Aumentare il Fondo di Capitale di Esercizio a un livello di 250 milioni di dollari e sanzionare il principio che il livello del Fondo dovrebbe essere approssimativamente il 25% del contributo annuo in base al bilancio regolare;

d) Costituzione di un Fondo di Riserva temporaneo per il mantenimento della pace, al livello di 50 milioni di dollari, per fronteggiare le spese iniziali delle operazioni di mantenimento della pace in attesa di ricevere i contributi obbligatori;

e) Autorizzazione al Segretario Generale di chiedere prestiti commerciali, nel caso in cui altre fonti di denaro fossero inadeguate.

– *Proposta numero due.* Questa proposta suggeriva la creazione di un Fondo di Rotazione Umanitario dell'ordine di 50 milioni di dollari, da utilizzare in situazioni umanitarie di emergenza. La proposta è stata da allora attuata.

– *Proposta numero tre.* Essa prevedeva la creazione di un Fondo di Dotazione per la Pace delle Nazioni Unite, con una dotazione iniziale di un miliardo di dollari. Il Fondo sarebbe costituito da un insieme di contributi obbligatori e volontari, questi ultimi provenienti da Governi, dal settore privato nonché dagli individui. Una volta che il Fondo ha raggiunto il livello del suo obiettivo, i proventi degli investimenti

del suo capitale sarebbero utilizzati per finanziare i costi iniziali delle operazioni autorizzate di mantenimento della pace, delle misure per la risoluzione di altri conflitti e per le attività correlate.

Oltre a queste proposte, se ne sono aggiunte altre nei mesi scorsi nel corso del pubblico dibattito. Queste idee comprendono: un'imposta sulla vendita delle armi che potrebbe essere correlata al mantenimento di un Registro delle Armi da parte delle Nazioni Unite; un'imposta sui viaggi aerei internazionali, che dipendono dal mantenimento della pace; l'autorizzazione per le Nazioni Unite ad ottenere prestiti dalla Banca Mondiale e dal Fondo Monetario Internazionale – perché la pace e lo sviluppo sono interdipendenti; un'esenzione fiscale generale per contributi fatti alle Nazioni Unite da fondazioni, imprese e individui; dei cambiamenti nella formula per calcolare l'ammontare delle imposte destinato alle operazioni di mantenimento della pace.

Mentre tali idee sono dibattute, resta un fatto puro e semplice: le fondamenta finanziarie dell'Organizzazione diventano di giorno in giorno sempre più deboli, debilitando la sua volontà politica e la capacità pratica di intraprendere nuove ed essenziali attività. Questo stato di cose non deve continuare. Qualunque decisione sia adottata sul finanziamento dell'Organizzazione, c'è una necessità ineludibile: gli Stati Membri devono pagare i loro contributi obbligatori completamente e in tempo. L'inadempienza li pone in uno stato di violazione dei loro obblighi previsti in base allo Statuto.

In queste circostanze e col presupposto che gli Stati Membri saranno pronti a finanziare operazioni per la pace in maniera commisurata con la loro presente, e ben accetta, prontezza ad avviare tali operazioni, raccomando quanto segue:

a) L'immediata creazione di un fondo di riserva di rotazione per operazioni di mantenimento della pace di 50 milioni di dollari;

b) L'accordo in base al quale un terzo del costo stimato di ciascuna nuova operazione di mantenimento della pace sia stanziato dall'Assemblea Generale appena il Consiglio di Sicurezza decide di dare avvio all'operazione; ciò darebbe al Segretario Generale il necessario potere decisionale e assicurerebbe un'adeguata disponibilità finanziaria; il saldo dei costi sarebbe appropriato una volta che l'Assemblea Generale avesse approvato il bilancio dell'operazione;

c) Il riconoscimento da parte degli Stati Membri che, in circostanze eccezionali, considerazioni politiche e operative possono rendere necessario per il Segretario Generale impiegare la propria autorità per stipulare contratti senza gara d'appalto.

Gli Stati Membri desiderano che l'Organizzazione sia gestita con la massima efficienza e cura. Io sono pienamente d'accordo. Ho adottato passi importanti per snellire il Segretariato al fine di evitare duplicazioni e sovrapposizioni mentre esso accresce la sua produttività. Ulteriori cambiamenti e miglioramenti avranno luogo. Per quanto riguarda il sistema delle Nazioni Unite in senso più lato, continuo ad esaminare la situazione in consultazione con i miei colleghi nel Comitato Amministrativo sul Coordinamento. La questione di garantire sicurezza finanziaria all'Organizzazione nel lungo periodo è di tale importanza e complessità che devono essere aumentati la consapevolezza ed il sostegno pubblico. Ho quindi chiesto a un ristretto gruppo di persone qualificate di elevata rinomanza internazionale di esaminare l'intera materia e di riferirne. Intendo presentare i loro consigli, insieme con i miei commenti, alla considerazione dell'Assemblea Generale, nel pieno riconoscimento della speciale responsabilità che l'Assemblea ha, in base allo Statuto, per le questioni finanziarie e di bilancio.

X. *Un'Agenda per la pace*

Le nazioni e i popoli delle Nazioni Unite sono fortunati in un modo in cui quelli della Società delle Nazioni non lo erano. A noi è stata data una seconda possibilità di creare il mondo del nostro Statuto che a loro era stata negata. A guerra fredda conclusa noi ci siamo allontanati dalla soglia di un confronto che minacciava il mondo e, troppo spesso, paralizzava la nostra Organizzazione.

Anche mentre celebriamo le nostre ristabilite possibilità, c'è bisogno di assicurarsi che le lezioni dei quattro passati decenni siano state apprese e che gli errori, o le loro varianti, non siano ripetute. Perché può non esserci una terza possibilità per il nostro pianeta che, ora per motivi differenti, resta in pericolo.

I compiti che ci attendono devono impegnare l'energia e l'attenzione di tutte le componenti del sistema delle Nazioni Unite – l'Assemblea Generale e gli altri organi principali, le agenzie e i programmi. Ciascuno ha, in uno schema equilibrato di cose, un ruolo e una responsabilità.

Il Consiglio di Sicurezza non dovrà mai più perdere la collegialità che è essenziale al suo corretto funzionamento, un attributo che esso ha guadagnato dopo una tale prova. Un genuino consenso derivante da interessi condivisi, deve governare la sua attività, e non la minaccia del veto o il potere di un qualsiasi gruppo di nazioni. E ne consegue che l'accordo tra i Membri permanenti deve avere il più profondo soste-

gno degli altri Membri del Consiglio, e dei Paesi Membri in senso più ampio, se si vuole che le decisioni del Consiglio siano efficaci e durevoli.

L'Incontro al Vertice del Consiglio di Sicurezza del 31 gennaio 1992 ha costituito un foro unico per lo scambio di vedute e per il rafforzamento della cooperazione. Raccomando che i Capi di Stato e di Governo dei Membri del Consiglio si incontrino ad anni alterni, poco prima che inizi il dibattito generale nell'Assemblea Generale. Tali sessioni permetterebbero scambi sulle sfide e sui pericoli del momento e stimolerebbero idee su come le Nazioni Unite possono meglio servire per guidare il cambiamento verso comportamenti pacifici. Propongo in aggiunta che il Consiglio di Sicurezza continui a riunirsi a livello di Ministri degli Esteri, come ha effettivamente fatto in anni recenti, ogni qual volta la situazione giustifichi tali incontri.

Il potere comporta speciali responsabilità e tentazioni. Il potente deve resistere al duplice ma opposto richiamo dell'unilateralismo e dell'isolazionismo se si vuole che le Nazioni Unite abbiano successo. Perché proprio come l'unilateralismo a livello mondiale o regionale può scuotere la fiducia degli altri, così l'isolazionismo può, sia che esso risulti da una scelta politica o da una circostanza costituzionale, indebolire l'impresa globale. La pace nazionale e l'urgenza di ricostruire e rafforzare le nostre società nazionali richiede la pace all'estero e la cooperazione tra nazioni. Gli sforzi delle Nazioni Unite richiederanno il massimo impegno di tutti i suoi Membri, grandi e piccoli, se l'attuale rinnovata opportunità sarà colta.

La democrazia all'interno delle nazioni richiede rispetto per i diritti dell'uomo e le libertà fondamentali, come espresso nello Statuto. Essa richiede anche una più profonda comprensione e rispetto per i diritti delle minoranze e rispetto per i bisogni dei gruppi sociali più vulnerabili, specialmente donne e bambini. Questa non è solamente una questione politica. La stabilità sociale necessaria per una crescita produttiva è alimentata da condizioni nelle quali la gente può prontamente esprimere la propria volontà. Per questo sono essenziali delle forti istituzioni nazionali di partecipazione. Promuovere tali istituzioni significa promuovere l'attribuzione di potere a coloro che non sono organizzati, ai poveri, agli emarginati. A questo scopo, l'attenzione delle Nazioni Unite dovrebbe essere portata "sul campo", sui luoghi in cui le decisioni economiche, sociali e politiche acquistano efficacia. Per promuovere ciò, sto facendo dei passi per razionalizzare e in certi casi integrare i vari Programmi e Agenzie delle Nazioni Unite all'interno di specifici paesi. L'alto funzionario delle Nazioni Unite in ciascun paese dovrebbe essere pronto a fungere, quando necessario, e con il consenso delle autorità ospiti, quale mio Rappresentante su questioni di particolare interesse.

La democrazia nell'ambito della famiglia delle nazioni significa l'applicazione dei suoi principi all'interno del mondo dell'Organizzazione stessa. Questo richiede la più piena consultazione, partecipazione e impegno di tutti gli Stati, grandi e piccoli, nell'attività dell'Organizzazione. A tutti gli organi delle Nazioni Unite deve essere accordato, ed essi devono giocare, il loro ruolo pieno e adeguato in modo che la fiducia di tutte le nazioni e dei popoli di cui essi godono sia rafforzata e meritata. I principi dello Statuto devono essere applicati armonicamente, non selettivamente, perché, se la percezione dovesse essere quest'ultima, la fiducia diminuirebbe e con essa l'autorità morale, che è la più grande e unica qualità di tale strumento. La democrazia a tutti i livelli è essenziale per conseguire la pace per una nuova era di prosperità e giustizia.

La fiducia richiede anche un senso di attesa positiva nel fatto che l'organizzazione mondiale reagirà rapidamente, sicuramente e imparzialmente e che non sarà indebolita dall'opportunismo politico o dall'inadeguatezza amministrativa o finanziaria. Questo presuppone un funzionariato internazionale forte, efficace e indipendente la cui integrità sia fuori questione e una base finanziaria sicura che sollevi l'Organizzazione, una volta per tutte, fuori dalla sua attuale mendicizia.

Proprio perché è vitale che ciascuno degli organi delle Nazioni Unite impieghi le sue capacità nel modo equilibrato e armonioso previsto nello Statuto, la pace, nel suo significato più ampio, non può essere raggiunta solamente dal sistema delle Nazioni Unite o dai Governi. Le organizzazioni non governative, le istituzioni accademiche, i parlamentari, le imprese e le comunità professionali, i mezzi di comunicazione e il pubblico in generale devono tutti essere coinvolti. Questo rafforzerà la capacità dell'Organizzazione mondiale di riflettere le preoccupazioni e gli interessi del suo amplissimo collegio, e coloro che vengono maggiormente coinvolti possono essere portavoce delle iniziative delle Nazioni Unite e costruire una comprensione più profonda della sua attività.

La riforma è un processo continuo, e il miglioramento può non avere limiti. Eppure c'è l'aspettativa, che io voglio vedere soddisfatta, che l'attuale fase nel rinnovamento di questa Organizzazione sia completata entro il 1995, anno del suo cinquantesimo anniversario. Il ritmo di marcia deve quindi essere incrementato se le Nazioni Unite devono mantenersi alla testa dell'accelerazione della storia che caratterizza questa epoca. Dobbiamo essere guidati non dai precedenti solamente, ma dalle esigenze del futuro, dalla forma e dal contenuto che vogliamo dare ad esso.

Io sono impegnato ad ampliare il dialogo tra gli Stati Membri e il Segretario Generale. E sono impegnato a sostenere una piena e aperta interazione tra tutte le istituzioni e gli elementi dell'Organizzazione in modo che gli obiettivi dello Statuto possano non solo essere meglio serviti, ma che questa Organizzazione possa emergere come maggiore della somma delle sue parti. Le Nazioni Unite furono create con una visione grande e coraggiosa. Ora è tempo, per le sue nazioni e i suoi popoli, e per gli uomini e le donne che li servono, di cogliere il momento propizio nell'interesse dell'avvenire. ■