

La crisi delle Nazioni Unite e i progetti di rilancio

1. È diffuso, nei confronti delle Nazioni Unite, un atteggiamento dell'opinione pubblica di "ansietà e di impazienza, anche se non ancora di deluso distacco" che, rilevato da Ago già in occasione del venticinquesimo anniversario dell'Organizzazione, risulta oggi ancor più accentuato.

Tale atteggiamento non appare ingiustificato. Certo in alcuni settori l'opera delle Nazioni Unite è stata tutt'altro che trascurabile. Basti pensare anzitutto alla decolonizzazione, dove le Nazioni Unite, conferendo valore precettivo ad un principio in origine alquanto vago, quale quello dell'autodeterminazione dei popoli (art. 1 par. 2 della Carta), hanno affermato il diritto all'indipendenza dei popoli coloniali ed hanno offerto un supporto importante alla lotta di questi popoli per la realizzazione di tale diritto. Importanti sono anche i risultati raggiunti nel settore della cooperazione sociale, in particolare per la protezione dei diritti dell'uomo, ed in quello della cooperazione economica, specialmente con riguardo all'azione diretta alla instaurazione di un nuovo ordine economico internazionale. È vero che in questi settori, specie in quello economico, molto resta da fare perché dalle enunciazioni di principi e di direttive si passi alle concrete realizzazioni; tuttavia la stessa affermazione di certi principi, la promozione di importanti convenzioni per la protezione dei diritti umani, la predisposizione di meccanismi (sia pure blandi) di controllo sul comportamento degli Stati rappresentano dei significativi progressi rispetto alle norme della Carta in materia, le quali si limitano a porre obblighi di cooperazione agli Stati e poteri di impulso e di coordinamento agli organi delle Nazioni Unite.

Il settore nel quale è invece particolarmente deludente il quadro risultante dall'azione dell'ONU è quello del mantenimento della pace; e ciò non può non incidere profondamente su quell'atteggiamento dell'opinione pubblica ricordato in precedenza, posto che il mantenimento della pace rappresenta lo scopo principale ed una ragione storica fondamentale della nascita della Organizzazione. Né, a smentita di un giudizio alquanto negativo sulle capacità delle Nazioni Unite,

* Professore ordinario di Diritto internazionale nella Università di Bari.

potrebbe invocarsi la considerazione che, comunque, è stata evitata sinora una terza guerra mondiale. Da una parte, resterebbe infatti da chiedersi sino a che punto ciò possa ascrivere a merito delle Nazioni Unite o non piuttosto al c.d. equilibrio del terrore, che a lungo ha caratterizzato i rapporti tra le due superpotenze, fondato specialmente sul loro armamento nucleare. D'altra parte, una serie di conflitti locali, ma non per questo meno gravi per la pace mondiale, sta a testimoniare della scarsa capacità, se non talora dell'assoluta impotenza, delle Nazioni Unite ad adempiere la primaria responsabilità di garantire il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale.

2. Tale inadeguatezza delle Nazioni Unite rappresenta una prima ragione delle tendenze, che specie dagli anni '70 si sono manifestate, dirette a modificare, in misura più o meno ampia, il sistema delle Nazioni Unite. Queste tendenze hanno come obiettivo privilegiato il sistema di votazione nel Consiglio di sicurezza, in virtù del quale ogni membro permanente ha il potere, esercitando il c.d. diritto di veto, di impedire l'adozione di qualsiasi risoluzione in materia non procedurale.

Ma la tendenza a rimettere in discussione il sistema delle Nazioni Unite trae origine anche da altre ragioni. Specialmente da parte dei Paesi del terzo mondo si mette in rilievo che molto tempo è trascorso e molte cose sono cambiate dalla creazione dell'ONU. Anzitutto è mutata, per numero e per caratteri, la composizione della comunità internazionale e, quindi, della Organizzazione: il numero degli Stati è più che triplicato rispetto agli Stati fondatori delle Nazioni Unite e sono emerse nuove realtà statali, riunite nel gruppo dei 77, o nel movimento dei non allineati, che non hanno avuto alcuna possibilità di contribuire alla redazione della Carta. Si sono poi presentate in maniera spesso drammatica problematiche sconosciute o non ancora adeguatamente percepite nel 1945, come quelle legate alla difesa dell'ambiente o alla proliferazione nucleare, e si sono affermati principî nuovi, come quello della giustizia economica internazionale o del divieto dell'*apartheid*, non presenti nella Carta.

I suddetti mutamenti imporrebbero corrispondenti cambiamenti relativi sia alla struttura, sia ai principî delle Nazioni Unite.

Sotto il secondo profilo occorrerebbe ricomprendere nella Carta taluni principî fondamentali affermatasi successivamente alla costituzione dell'Organizzazione; sotto il profilo della struttura, bisognerebbe rivedere la composizione e le regole di votazione di alcuni organi, in particolare del Consiglio di sicurezza, ed operare una redistribuzione di competenze tra gli organi principali favorendo un ampliamento dei poteri dell'Assemblea generale. Tali mutamenti strutturali dovrebbero tendere ad attribuire agli Stati di nuova formazione un ruolo più importante nell'Organizzazione, rimuovendoli da quella posizione di marginalità in cui attualmente si troverebbero.

A tali tendenze fanno riscontro proposte di segno opposto, volte ad un recupero di potere nell'Assemblea generale da parte di quegli Stati – in particolare gli Occidentali – che ormai da vari anni ne rappresentano la "minoranza automatica", o quanto meno ad una maggiore tutela dei diritti della minoranza.

Prima di esaminare le diverse proposte, è peraltro opportuno soffermarsi sulle tecniche utilizzabili per aggiornare il sistema delle Nazioni Unite, al fine di soddisfare le esigenze di rinnovamento e di rilancio da più parti prospettate.

3. Un primo strumento utilizzabile è il procedimento di revisione contemplato dall'art. 109 della Carta. Tale procedimento – sinora mai impiegato – comporta la convocazione di una conferenza da parte dell'Assemblea generale (con votazione a maggioranza dei due terzi dei suoi membri) e del Consiglio di sicurezza (con un voto di nove membri qualsiasi); la conferenza adotta proposte a maggioranza dei due terzi e queste entrano in vigore quando siano ratificate dai due terzi dei membri delle Nazioni Unite, compresi tutti i membri permanenti del Consiglio di sicurezza. Il procedimento in parola andrebbe usato per quelle modifiche che incidano più sensibilmente sui caratteri generali, normativi o strutturali, dell'Organizzazione.

Si noti che lo stesso art. 109 configura la revisione come un fenomeno "fisiologico" nella vita delle Nazioni Unite. Il par. 3 prevede infatti che la proposta di convocazione della conferenza venga iscritta all'ordine del giorno, al più tardi, della decima sessione annuale dell'Assemblea generale; ma, dopo un ampio dibattito tenutosi nel corso di tale sessione, l'Assemblea adottò la risoluzione n. 992 (X) del 21 novembre 1955 con la quale decise di tenere al momento opportuno una conferenza di revisione, affidandone la preparazione ad un Comitato. Quest'ultimo, in fatto, dal 1967 ha cessato di riunirsi senza che la conferenza fosse mai convocata.

Il secondo strumento contemplato dalla Carta è il procedimento di emendamento, disciplinato dall'art. 108 in maniera analoga alla revisione, con l'attribuzione all'Assemblea generale delle funzioni che, nella revisione, sono assegnate alla conferenza *ad hoc*. Il procedimento di emendamento – che nella prassi è stato usato per aumentare il numero dei membri elettivi del Consiglio di sicurezza, e corrispondentemente la maggioranza prescritta per l'adozione delle sue risoluzioni, e due volte per elevare il numero dei membri del Consiglio economico e sociale – dovrebbe essere impiegato per apportare modifiche limitate a singole norme della Carta. A prescindere dalla precisa delimitazione del rispettivo ambito di applicazione dei due procedimenti considerati, va sottolineato che ambedue richiedono l'unanimità dei membri permanenti del Consiglio di sicurezza. Si tratta di una condizione, coerente con la logica che nel 1945 ispirò la c.d. regola di Yalta del diritto di veto, che occorre realisticamente tenere presente ogni qual volta si pensi di adottare modifiche formali della Carta.

Oltre a tali modifiche è frequente, nella prassi delle Nazioni Unite e nelle proposte di rafforzamento dell'Organizzazione, il riferimento a possibili modifiche *de facto*. Il termine – non privo di qualche ambiguità – è usato per indicare procedimenti e attività, sia degli organi che degli Stati membri, spesso molto eterogenei, ma accomunati dalla circostanza di sfuggire alle complesse formalità prescritte dagli articoli 108 e 109.

Così, si ritiene che modifiche *de facto* potrebbero determinarsi mediante l'interpretazione della Carta da parte degli organi delle Nazioni Unite. Tale attività, comportando solitamente una scelta tra due o più possibili significati delle norme di volta in volta da applicare, finirebbe per determinare un'evoluzione della Carta in un senso o nell'altro. Un esempio di modifica *de facto* inquadrabile nell'attività interpretativa sarebbe individuabile nella "interpretazione" dell'art. 27 secondo la quale l'astensione volontaria dal voto di un membro permanente del Consiglio di sicurezza non impedisce l'adozione di risoluzioni in questioni non procedurali.

L'importanza dell'attività interpretativa ai fini di una revisione *de facto* della Carta sarebbe ovviamente anche maggiore ove si riconoscesse agli organi delle Nazioni Unite una *potestas interpretandi* con efficacia vincolante. Un orientamento in tal senso è stato spesso manifestato dai Paesi del terzo mondo a favore dell'Assemblea generale, vista come organo rappresentativo dell'intera comunità internazionale, in particolare in materia di decolonizzazione e, più di recente, di azione per lo sviluppo economico e per l'instaurazione di un nuovo ordine economico internazionale.

Un'altra via per realizzare forme di revisione *de facto* della Carta andrebbe ravvisata, secondo taluno, nella mancata applicazione di alcuni articoli, da parte sia degli organi che degli Stati membri dell'Organizzazione. Questo fenomeno – verificatosi, per esempio, rispetto agli articoli 43 e 45 – rappresenterebbe un metodo per ampliare o restringere i diritti o gli obblighi degli Stati membri e, corrispondentemente, i poteri e le competenze degli organi.

Vengono poi individuati, quali strumenti di integrazione e di sviluppo del sistema delle Nazioni Unite, molteplici atti, emanati dai diversi organi dell'Organizzazione o conclusi su loro iniziativa. Esempi significativi sarebbero alcune celebri dichiarazioni dell'Assemblea generale, quali la Dichiarazione sulla concessione dell'indipendenza ai Paesi e ai popoli coloniali del 1960, quella sulle Relazioni amichevoli e la cooperazione fra gli Stati del 1970, quella sulla Definizione dell'aggressione del 1974, la Dichiarazione ed il Programma d'azione per l'instaurazione di un nuovo ordine economico internazionale del 1974, la Carta dei diritti e doveri economici degli Stati, anch'essa del 1974, nonché le principali convenzioni promosse dalle Nazioni Unite nel quadro della protezione dei diritti dell'uomo e della codificazione e sviluppo progressivo del diritto internazionale.

Un ulteriore fattore di sviluppo e di modifica *de facto* della Carta è rappresentato dalla prassi degli Stati e degli organi. Il rilievo di tale prassi risulterebbe accresciuto ove si accogliesse la teoria dei poteri impliciti, spesso affermata dalla Corte internazionale di giustizia, in virtù della quale gli organi delle Nazioni Unite sarebbero dotati, oltre che dei poteri ad essi espressamente attribuiti, anche dei poteri necessari per l'esercizio dei poteri espressi, o per la realizzazione dei fini della Carta. Si tratta di una teoria che ha sollevato non pochi dubbi, ma che è valsa ad offrire un sostegno all'ampliamento dei poteri degli organi, in particolare dell'Assemblea generale.

I sistemi di revisione *de facto* sin qui ricordati presentano il considerevole vantaggio, rispetto ai procedimenti contemplati dagli articoli 108 e 109, di prescindere dall'unanime consenso dei membri permanenti del Consiglio di sicurezza. Per essi si presenta però il problema di verificare il loro fondamento giuridico, fondamento che è spesso dubbio, come nel caso della presunta *potestas interpretandi* degli organi o della teoria dei poteri impliciti. A noi pare che tale fondamento, e quindi l'idoneità a modificare il sistema della Carta, possa sicuramente riconoscersi solo a quei fenomeni riconducibili alla formazione di norme consuetudinarie (pur con l'incertezza e la lunghezza di tempi connaturate a tale formazione) o di norme convenzionali (nei limiti in cui norme siffatte in contrasto con la Carta possano ritenersi consentite, alla luce della disposizione dell'art. 103). Accanto a tali norme è possibile ammettere l'esistenza di un complesso di norme non precettive, di norme cioè di indirizzo, di orientamento, riconducibili al concetto (peraltro non del tutto pacifico) di *soft law*. Ma si tratta di norme che, di per sé, non appaiono

idonee a determinare modifiche alle disposizioni della Carta.

L'esame degli strumenti di modifica al sistema delle Nazioni Unite va completato ricordando l'incidenza che possono avere al riguardo le norme regolamentari adottate dagli organi principali e gli eventuali emendamenti a tali norme. È evidente che queste sono sempre subordinate alle disposizioni della Carta, sicché il loro contributo ad uno sviluppo dell'Organizzazione non può essere, in principio, che alquanto modesto. Tuttavia non mancano materie e disposizioni regolamentari di una certa importanza. Può pensarsi, per esempio, all'art. 86 del Regolamento interno dell'Assemblea generale, il quale dichiara che nella espressione «membri presenti e votanti» – rispetto ai quali va computata la maggioranza richiesta dall'art. 18 della Carta per l'adozione delle delibere di tale organo – vanno compresi solo i membri che abbiano votato a favore o contro, non anche gli astenuti, così favorendo la possibilità per l'Assemblea di deliberare. L'adozione di modifiche ai regolamenti presenta inoltre il vantaggio di non richiedere la complessa procedura (comportante, tra l'altro, il diritto di veto dei membri permanenti del Consiglio di sicurezza) di cui agli articoli 108 e 109. Non a caso alcune proposte dirette ad operare un rilancio dell'ONU si riferiscono proprio a modifiche regolamentari.

4. Il dibattito sulla opportunità di modificare la Carta si è sviluppato dagli inizi degli anni '70 venendosi a legare con il tema più ampio del rilancio e del rafforzamento dell'ONU. Tale dibattito ha avuto luogo, ed è tuttora in corso, specialmente nel Comitato *ad hoc* sulla Carta delle Nazioni Unite, istituito con risoluzione n. 3349 (XXIX) dell'Assemblea generale del 17 dicembre 1974, trasformato in Comitato speciale sulla Carta delle Nazioni Unite ed il rafforzamento del ruolo dell'Organizzazione con la risoluzione n. 3499 (XXX) dell'Assemblea del 15 dicembre 1975. Non sono mancate peraltro iniziative autonome di singoli Stati nell'Assemblea generale e nella 6^a Commissione, come pure interessanti progetti ad opera di enti scientifici.

Il ventaglio di proposte risultanti dai dibattiti svoltisi nel citato Comitato nel 1974 – nonché nella sessione dell'Assemblea generale del 1975 – e dalle risposte inviate dagli Stati ad un questionario preparato in materia dal Segretario generale (doc. A/32/33) è quanto mai articolato.

Un primo gruppo di proposte ha per oggetto l'eliminazione o la modifica di quelle disposizioni reputate desuete, o anacronistiche o comunque superate dall'azione dell'Organizzazione. In questo tentativo di aggiornamento della Carta non ci si limita peraltro agli aspetti marginali, ma si finisce per rimettere in discussione gli stessi equilibri politici sui quali si reggono le Nazioni Unite. Dapprima infatti si citano alcuni esempi di norme obsolete, sui quali è agevole aggregare un ampio consenso (anche se non l'unanimità), come l'espressione "Stato nemico", presente negli articoli 53 e 107. Tali norme costituiscono una diretta conseguenza di quella contrapposizione tra coalizioni militari esistente al momento in cui venne redatta la Carta, ma appaiono oggi prive di significato, posto che gli Stati "ex nemici" sono diventati membri delle Nazioni Unite. Si ricorda anche l'art. 73 e, più in generale, le norme sui territori non autonomi e sul regime di amministrazione fiduciaria, che risultano superate dalla ben più incisiva azione svolta dall'ONU per la decolonizzazione. Ma altre proposte – provenienti da alcuni Paesi del terzo mondo – si pongono sul terreno, politicamente più delicato, concernente gli articoli 43 e seguenti relativi all'organizzazione delle azioni militari

del Consiglio di sicurezza, o i rapporti tra quest'ultimo e l'Assemblea generale, rapporti che si tende a delineare sulla falsariga della celebre risoluzione n. 377(V) del 3 novembre 1950 («*Uniting for peace*») e quindi nel senso di un accrescimento dei poteri dell'Assemblea generale in tema di azione per il mantenimento della pace. Infine si muove un attacco diretto, da parte di alcuni Stati, a quello che, sin dalla Conferenza di Yalta, rappresenta il punto di equilibrio tra le grandi potenze: la qualità di membro permanente nel Consiglio di sicurezza con il connesso diritto di veto, considerata, per un verso, causa principale dell'incapacità dell'Organizzazione di fronteggiare le minacce e le violazioni della pace, per altro verso, fonte di emarginazione dei Paesi del terzo mondo dai centri di potere decisionale.

Le proposte dirette a modificare la composizione e le regole di votazione del Consiglio di sicurezza si presentano alquanto variegate. Da parte di qualche Stato si propone radicalmente di eliminare sia la posizione di membro permanente che il diritto di veto; in via alternativa o subordinata si propone di ampliare il numero dei membri permanenti, così da attribuire una rappresentanza all'Africa e all'America latina, ovvero di inserire due Stati provenienti da tali regioni in luogo della Francia e della Gran Bretagna; o ancora di stabilire una partecipazione a rotazione di uno Stato africano e di uno latino-americano, non quindi a titolo permanente, ma con diritto di veto. Altre proposte, più moderate, mirano ad evitare abusi del diritto di veto, mediante una sorta di autolimitazione da realizzare con un accordo tra i membri permanenti, o con un emendamento all'art. 4 della Carta che escluda il diritto di veto nel procedimento di ammissione di nuovi membri.

Le proposte di modifica alla struttura dell'Organizzazione ed alla competenza dei suoi organi hanno riguardato anche il Consiglio economico e sociale ed il Consiglio di amministrazione fiduciaria. Tenuto conto della mole di lavoro che incombe sul primo e, viceversa, dell'esaurimento pressoché completo dei compiti del secondo, una proposta da più parti sostenuta prevede di riservare al Consiglio economico e sociale la sola cooperazione economica, demandando al Consiglio di amministrazione fiduciaria (o ad un nuovo organo da istituire) la materia dei diritti dell'uomo.

Ampio e articolato è il quadro risultante dai dibattiti del 1974 anche riguardo ai nuovi principî da inserire nella Carta ed alla nuova disciplina di talune materie. Alcuni Stati, quali la Colombia e il Congo, hanno richiesto che nella Carta vengano espressamente enunciati principî quali l'equità economica tra gli Stati, la condanna di ogni forma di colonialismo, di razzismo e dell'*apartheid*; la Romania ha sollecitato l'elaborazione di un codice di condotta sui diritti e i doveri degli Stati.

In materia di mantenimento della pace si è proposto, da un lato, l'inserimento nella Carta, o in un suo allegato, di una regolamentazione delle operazioni per il mantenimento della pace; dall'altro, come si è accennato, un ampliamento dei poteri dell'Assemblea generale, alla quale andrebbe affidata anche una competenza in tema di disarmo. Riguardo all'Assemblea va ricordata la diversa posizione di alcuni Paesi occidentali (Francia e Italia) i quali, pur ribadendo il ruolo centrale di tale organo, sottolineano l'esigenza di evitare che le deliberazioni dell'Assemblea generale siano adottate da esigue maggioranze (che addirittura sono talvolta minoranze, rispetto all'intera composizione di tale organo, data la regola per la quale non si tiene conto degli Stati astenuti, oltre che degli assenti). Modifiche, quanto

meno di carattere regolamentare, dirette, in specie, a favorire l'adozione di risoluzioni mediante *consensus* potrebbero assicurare un più ampio e solido sostegno alle delibere dell'Assemblea, evitando posizioni talvolta velleitarie; d'altra parte, sarebbe offerta una tutela a quegli Stati (solitamente gli Occidentali) che in tale organo rappresentano una minoranza.

Anche nel settore della soluzione delle controversie molteplici sono le proposte dirette a perfezionare il sistema (che si è rivelato invero poco soddisfacente) mediante, per esempio, la creazione di nuovi organi di conciliazione e mediazione, o la previsione di meccanismi che prevengano il sorgere di controversie pericolose per la pace, o l'estensione della competenza consultiva della Corte internazionale di giustizia alle controversie tra Stati.

Riguardo all'appartenenza all'Organizzazione è stato ripreso il tema ricorrente di una eventuale associazione dei c.d. micro Stati, nonché quello della "universalità" dell'ONU.

A questo panorama di proposte modificative del sistema delle Nazioni Unite si è contrapposto un atteggiamento decisamente conservatore di vari, autorevoli Stati. Con toni più o meno sfumati, ma con una sostanziale uniformità di vedute, un rifiuto di ogni modifica formale della Carta è stato espresso dai membri permanenti del Consiglio di sicurezza, tranne la Cina, nonché da diversi Paesi dell'Europa socialista. In via generale tali Stati hanno sostenuto che la Carta ha dato prova di sufficiente elasticità per adattarsi alle nuove esigenze della realtà internazionale; i profondi mutamenti politici intervenuti rappresenterebbero non già un superamento del sistema della Carta, ma anzi una progressiva realizzazione dei principî statutari.

Gli Stati di nuova formazione troverebbero nella Carta non solo la base storica della loro stessa nascita, ma anche ampie possibilità per svolgere un ruolo attivo. L'Unione sovietica, in particolare, ha rilevato che i Paesi del terzo mondo detengono già la maggioranza nell'Assemblea generale e nel Consiglio economico e sociale e nello stesso Consiglio di sicurezza hanno una sorta di diritto di veto collettivo, non essendo possibile l'adozione di alcuna delibera contro la loro volontà. Tale Stato ha dichiarato espressamente che la Carta deve considerarsi intangibile e, con il supporto degli altri membri permanenti occidentali, ha ribadito la validità della regola dell'unanimità dei voti dei membri permanenti nel Consiglio di sicurezza, considerata come la chiave di volta del sistema della Carta, come necessità storica, unica soluzione possibile in un mondo dove coesistono sistemi economici diversi, come mezzo spesso usato per impedire la strumentalizzazione del Consiglio di sicurezza per fini contrari alla pace.

Il vero problema non sarebbe di modificare la Carta, ma di darvi puntuale e sistematica applicazione, anzitutto mediante un rigoroso rispetto delle sue disposizioni da parte degli Stati. È evidente peraltro la preoccupazione delle grandi potenze che ogni sia pur marginale modifica della Carta (si pensi ai citati articoli 53 e 107 relativi agli Stati ex nemici) possa innescare un processo non controllabile di revisione del sistema, che rimetta in discussione quegli equilibri politici, definiti al momento della nascita dell'Organizzazione, che invece si intende conservare e che sono consacrati essenzialmente nella regola dell'unanimità dei membri permanenti del Consiglio di sicurezza.

5. Malgrado gli iniziali contrasti, il dibattito è proseguito (ed è tuttora in corso) in seno al predetto Comitato speciale sulla Carta delle Nazioni Unite ed il rafforzamento del ruolo dell'Organizzazione. Ciò è stato possibile in virtù di una certa attenuazione dei contrasti, ma principalmente perché si è rinunciato ad ogni aspirazione ad una reale revisione della Carta e si è ripiegato su proposte ben più moderate, rispetto a quelle spesso "rivoluzionarie" manifestate nel 1974, e su tecniche – quali modifiche regolamentari o adozione di atti non vincolanti – che non intaccano le norme della Carta. Segno eloquente di un profilo sensibilmente più basso del dibattito, rispetto alle posizioni originarie, è, per esempio, la decisione adottata nel 1985 dalla 6^a Commissione dell'Assemblea generale di... non prendere alcuna decisione sulla proposta, presentata l'anno precedente da Iran e Libia, di rivedere la regola dell'unanimità dei membri permanenti del Consiglio di sicurezza e di attribuire efficacia obbligatoria alle risoluzioni dell'Assemblea generale in materia di mantenimento della pace e della sicurezza internazionale.

Il dibattito è venuto a concentrarsi su alcune tematiche specifiche: il regolamento delle controversie internazionali, la razionalizzazione delle procedure esistenti nelle Nazioni Unite, il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale.

Riguardo alla prima va menzionato anzitutto un risultato già conseguito con l'approvazione, da parte dell'Assemblea generale, della Dichiarazione di Manila sul regolamento pacifico delle controversie internazionali (risoluzione n. 37/10 del 15 novembre 1982), elaborata dal Comitato speciale. La Dichiarazione contiene alcuni principî di indubbia importanza, come l'obbligo degli Stati di ricercare la soluzione pacifica di tutte le controversie internazionali, non solo di quelle la cui continuazione sia suscettibile di mettere in pericolo il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale (secondo la formula impiegata nell'art. 33 della Carta); o il riferimento alle controversie connesse al diritto dei popoli all'autodeterminazione, per la cui soluzione le parti, se sono d'accordo e se lo ritengono opportuno, possono ricorrere alle procedure previste nella stessa Dichiarazione. Tale riferimento rappresenta una novità negli atti in materia di soluzione delle controversie e segna un'apertura verso i popoli che aspirano all'autodeterminazione.

Non può tuttavia condividersi il giudizio secondo il quale la Dichiarazione sarebbe «*un acte ambitieux voulant englober dans son cadre tous les aspects du principe du règlement pacifique des différends internationaux*» (Šahović). Il suo contenuto consiste infatti in una riaffermazione, pur se in termini molto dettagliati e analitici, degli obblighi degli Stati e dei poteri degli organi scaturenti dalle disposizioni della Carta relative alla soluzione delle controversie. Con riguardo agli obblighi degli Stati deve anzi notarsi che essi vanno coordinati con il principio della libera scelta dei mezzi di soluzione, vigorosamente ribadito nella Dichiarazione. E tale principio può, in concreto, rendere inutilizzabili i procedimenti predisposti qualora le parti di una controversia dissentano anche sulla scelta di quelli da impiegare per la sua soluzione.

Riguardo ai poteri degli organi delle Nazioni Unite la Dichiarazione non intende in alcun modo alterare i rapporti di competenza risultanti dalla Carta. Essa, infatti, se da un lato riconosce «*le rôle important conféré par la Charte des Nations Unies à l'Assemblée générale dans le domaine du règlement pacifique des*

différends», dall'altro, riafferma «*le rôle principal du Conseil de sécurité*» in tale materia.

Sotto il profilo formale va poi ricordato che l'atto in esame non costituisce una modifica della Carta, né un progetto di convenzione. Si tratta di una dichiarazione di principi dell'Assemblea generale, di un atto cioè che, malgrado il rilievo che può avere sia sul piano interpretativo della Carta, sia come fattore propulsivo nella formazione di norme consuetudinarie, resta comunque un atto privo di efficacia obbligatoria.

Un ulteriore progetto, approvato dal Comitato speciale nella sessione del 1989 su proposta della Romania, è quello relativo al ricorso ad una commissione di buoni uffici, di mediazione o di conciliazione nel quadro delle Nazioni Unite. Secondo tale progetto la commissione non è permanente, ma va costituita di volta in volta (da tre Stati, che però designano persone altamente qualificate che operano a titolo individuale), ad opera del Consiglio di sicurezza o dell'Assemblea generale, con il consenso delle parti, o direttamente da queste ultime in consultazione con il Segretario generale.

La commissione svolge le sue funzioni eventualmente in tre stadi: anzitutto tenta di indurre le parti a iniziare o riprendere i negoziati diretti (così esercitando i buoni uffici); quindi, chiariti i punti di accordo e quelli di divergenza ed i fatti relativi alla controversia, la commissione suggerisce alle parti soluzioni adeguate e cerca, mediante una mediazione, di avvicinare le loro posizioni sino alla conclusione di un accordo; infine, se le parti convengono di affidarle funzioni di conciliazione, la commissione formula soluzioni adeguate e le sottopone alle parti, le quali sono pregate di pronunciarsi entro il termine fissato dalla stessa commissione. Se le parti così decidono, i lavori sono confidenziali; al termine la commissione fa rapporto all'organo delle Nazioni Unite dal quale è stata costituita; se invece la commissione sia stata costituita dalle parti, sono queste che decidono se debba essere pubblicato un rapporto.

Il progetto presenta alcuni elementi indubbiamente apprezzabili. È infatti da approvare l'idea di costituire un meccanismo sufficientemente elastico e articolato a disposizione delle parti di una controversia e dei competenti organi delle Nazioni Unite. Tuttavia si deve notare che i procedimenti contemplati nel progetto non hanno alcuna efficacia vincolante, non solo quanto al loro risultato, ma neppure riguardo alla possibilità di svolgimento, che è sempre subordinata alla volontà delle parti. Si ha inoltre l'impressione che, nell'ottica dello stesso Comitato speciale, a tale progetto non venga attribuito un grande significato. Non si prevede infatti che esso possa costituire oggetto di una dichiarazione o di una raccomandazione dell'Assemblea generale, ma semplicemente che quest'ultima alleggi il progetto ad una propria risoluzione (da adottare nella 44^a sessione) per portarlo all'attenzione degli Stati. Invero il Comitato, nell'adottare il progetto in parola, si è limitato a rilevare che gli Stati potrebbero prenderlo in considerazione come un utile quadro di orientamento, alla luce dei dibattiti che hanno avuto luogo nel Comitato speciale e nell'Assemblea generale, quando prevedano di ricorrere a delle procedure di buoni uffici, di mediazione o di conciliazione per il regolamento delle loro controversie.

Un'altra iniziativa in materia di soluzione delle controversie consiste nell'attribuzione al Segretario generale del compito di preparare un manuale sul regolamento pacifico delle controversie tra Stati sulla base di uno schema predisposto

dal Comitato speciale nella sessione del 1984. Peraltro sembra lecito nutrire qualche dubbio sull'utilità pratica che un siffatto manuale potrà offrire alla soluzione delle controversie.

6. La individuazione del secondo oggetto di lavoro del Comitato speciale – la razionalizzazione delle procedure esistenti nelle Nazioni Unite – corrisponde ad una esigenza, largamente avvertita, di perfezionamento e di semplificazione nella struttura dell'ONU e nell'organizzazione dei suoi lavori. Specialmente nel settore della cooperazione economica si è assistito ad una proliferazione di organi, le cui competenze spesso sono parzialmente coincidenti, con conseguente accavallamento di lavoro, spreco di attività, possibili contraddizioni. Lo studio di questa materia è stato affidato ad un altro Comitato sulla ristrutturazione dei settori economici e sociali nel sistema delle Nazioni Unite, istituito nel 1975 dall'Assemblea generale. I risultati raggiunti da tale Comitato sono stati approvati dalla stessa Assemblea con la risoluzione n. 32/197 del 20 dicembre 1977, la quale ha dato un certo ordine alla materia, in particolare al funzionamento del Consiglio economico e sociale, che è stato invitato a non creare nuovi organi e a sopprimere, nei limiti del possibile, quelli costituiti in precedenza. La stessa risoluzione ha condotto alla istituzione del Direttore generale per lo sviluppo e la cooperazione economica internazionale, al quale devono fare capo tutti gli interventi operativi delle Nazioni Unite diretti allo sviluppo economico.

Nell'ambito del Comitato speciale sulla Carta delle Nazioni Unite ed il rafforzamento del ruolo dell'Organizzazione il tema della razionalizzazione ha riguardato essenzialmente le procedure concernenti l'Assemblea generale ed i suoi organi sussidiari. Anche in proposito sono state raggiunte dal Comitato alcune prime conclusioni, approvate dall'Assemblea generale con risoluzione n. 39/88 del 13 dicembre 1984, con la quale si è stabilito che esse siano riprodotte in allegato al regolamento interno della stessa Assemblea. Tali conclusioni riguardano materie di carattere procedurale, come la formazione dell'ordine del giorno, l'esame delle diverse questioni da parte delle commissioni dell'Assemblea (evitando che esse siano esaminate da due o più commissioni, salva la possibilità che la 6^a Commissione sia consultata sugli aspetti giuridici anche di questioni sottoposte ad altre commissioni), la programmazione dei lavori nelle commissioni, l'impiego di procedure di negoziazione e di consultazione ufficiosa, la definizione del mandato degli organi sussidiari allo scopo di evitare accavallamenti o duplicazioni di lavoro.

Un'altra proposta, diretta ad attribuire all'Assemblea generale il compito di sorvegliare l'effettiva applicazione delle proprie risoluzioni o, quanto meno, di valutare periodicamente i risultati di tali risoluzioni (presentata dalle Filippine e dalla Romania), ha incontrato serie opposizioni nel Comitato speciale, presumibilmente perché suscettibile di ampliare i poteri dell'Assemblea generale.

Attualmente i lavori del Comitato speciale hanno come oggetto principale un documento di lavoro presentato dalla Francia e dalla Gran Bretagna, fondato sul dichiarato presupposto che le questioni procedurali sono strettamente connesse a quelle sostanziali, ma che, proprio per tale ragione, ha già incontrato varie obiezioni.

Tale documento, oltre a talune disposizioni di pura e semplice razionalizzazione (si pensi all'invito all'Assemblea generale a non creare nuovi organi sussidiari se non sopprimendo un numero equivalente di organi preesistenti), enuncia anzi-

tutto il principio – che dovrebbe essere inserito nel regolamento interno dell'Assemblea – secondo il quale, senza pregiudizio per le disposizioni della Carta relative alla votazione, le risoluzioni e le decisioni dell'Assemblea generale, per quanto possibile, dovrebbero essere adottate mediante *consensus*. Delle consultazioni dovrebbero essere condotte in via ufficiosa o in seno ad organi sussidiari o gruppi di lavoro *ad hoc*, con la partecipazione più ampia possibile degli Stati membri, al fine di facilitare l'adozione da parte dell'Assemblea generale di conclusioni e di soluzioni generalmente accettabili che, in quanto tali, siano più facilmente seguite da effetti.

Come è evidente, la proposta in esame non si pone su un piano meramente procedurale, ma tende a due obiettivi di natura politica: da un lato, fornire le risoluzioni dell'Assemblea generale di un ampio sostegno, che assicuri l'effettiva realizzazione di quanto in esse previsto; dall'altro, garantire un maggiore rispetto delle minoranze, reagendo ad una pratica alquanto diffusa di "maggioranza automatica" costituita dai Paesi del terzo mondo, solitamente poco disponibile nei confronti di tali minoranze, il più delle volte formate dai Paesi occidentali.

Le proposte tendenti a favorire la pratica del *consensus* hanno sollevato – come si è accennato – diverse obiezioni. Sul piano generale si è osservato che i tentativi di razionalizzazione delle procedure dell'Organizzazione dovrebbero essere guidati da tre principi fondamentali: la stretta conformità alla Carta, l'innammissibilità di proposte volte a limitare o a falsare l'attività politica degli organi dell'ONU e il rispetto più rigoroso del diritto degli Stati di sottoporre certe questioni a tali organi. Con specifico riguardo al *consensus* si è fatto notare che, per quanto sia desiderabile pervenire ad un accordo generale nell'Assemblea, tale accordo ha un significato solo nella misura in cui sia fondato su una reale volontà politica degli Stati. Esso è invece da evitare quando il consenso comporti che le proposte finiscano per essere svuotate di ogni contenuto. Si è inoltre sottolineata la scarsa precisione del termine "*consensus*" e l'inopportunità di menzionare il *consensus* nel regolamento interno dell'Assemblea generale, trattandosi in realtà di una questione di fondo, non semplicemente di procedura. A seguito di tali rilievi, il documento di lavoro anglo-francese è stato più volte riveduto. Nel corso della sessione del Comitato speciale del 1989 è stato presentato un nuovo documento di lavoro da parte dell'Unione sovietica. Può forse prevedersi che i due documenti finiranno per confluire in un testo unico, che costituirà oggetto di esame nella prossima sessione del Comitato.

Altre, più incisive proposte sono state elaborate in una diversa sede riguardo al sistema di votazione nell'Assemblea generale. Ci si riferisce al progetto di "*binding triad*" ("*triade contraignante*") elaborato nel 1981 dal «Center for War/Peace Studies» di New York. Esso muove dall'osservazione di una vera inflazione di risoluzioni dell'Assemblea, che peraltro il più delle volte restano lettera morta, e dai difetti che presenterebbe la regola «*one State, one vote*». Tale regola – si rileva – non tiene in alcun conto né le dimensioni degli Stati (è noto che neppure per i micro Stati si è mai riuscito a prevedere forme attenuate di partecipazione all'ONU), né il loro contributo finanziario all'Organizzazione (al riguardo l'ex rappresentante permanente degli Stati Uniti all'ONU, signora Kirkpatrick, ha osservato: «*At the U.N., who gets the votes does not pay the note; who pays the note does not get the votes*»).

Il progetto di "*binding triad*" prevede che nelle questioni importanti ai

sensi dell'art. 18 della Carta l'adozione di una delibera richieda la maggioranza dei due terzi dei membri presenti e votanti, nonché la maggioranza di quegli Stati che rappresentino i due terzi della popolazione mondiale e di quelli che rappresentino i due terzi dei contributi al bilancio delle Nazioni Unite. La regola già vigente nell'art. 18 della Carta verrebbe così integrata con un criterio demografico ed un criterio economico. Le delibere dell'Assemblea generale nelle materie importanti sarebbero però fornite di efficacia obbligatoria; inoltre, ferma restando la competenza del Consiglio di sicurezza per l'adozione delle misure contemplate dal capitolo VII della Carta, l'Assemblea generale avrebbe il potere di inviare forze per il mantenimento della pace quando ciò fosse necessario per assicurare l'attuazione delle proprie decisioni.

La proposta in esame appare alquanto "rivoluzionaria"; dato il clima di estrema prudenza e di sospetto che sia nel Comitato speciale, sia nell'Assemblea generale, si manifesta anche rispetto al più lieve ritocco della Carta, è da escludere che essa possa avere, allo stato, alcun seguito. Si aggiunga che la c.d. "*binding triad*", se soddisfa le esigenze dei Paesi occidentali, che in base al criterio economico potrebbero costituire una "*blocking minority*" e, in qualche misura, viene incontro anche ai Paesi del terzo mondo, i quali, come Paesi non allineati o gruppo dei 77, trarrebbero (insieme alla Cina) un certo vantaggio dal criterio demografico, non offre alcuna garanzia ai Paesi socialisti. Questi si troverebbero soggetti a delibere vincolanti dell'Assemblea generale, senza potere contribuire in maniera apprezzabile alla loro adozione, né potere, da soli, impedire tale adozione.

7. La materia del mantenimento della pace e della sicurezza internazionale è naturalmente quella sulla quale più si concentrano le proposte e i dibattiti tra gli Stati. Non sarebbe possibile, né proficua, un'analisi dei diversi documenti di lavoro presentati in seno al Comitato speciale nei suoi primi anni di vita. Basterà ricordare, tra i più interessanti, uno degli Stati Uniti, nel quale si sottolineava l'importanza di meccanismi che consentissero al Consiglio di sicurezza di intervenire anche prima che una situazione degeneri in violenza e si proponeva la creazione di una forza militare di riserva, ed uno dell'Algeria ed altri Stati, che prevedeva, tra l'altro, l'adozione di un codice universale di condotta degli Stati, la limitazione del diritto di veto nel Consiglio di sicurezza, il rafforzamento del ruolo dell'Assemblea generale, l'inserimento nell'art. 2 della Carta di nuovi principi, quali la legittimità delle lotte dei popoli sottomessi a dominazione coloniale o straniera per esercitare il diritto all'autodeterminazione e all'indipendenza e la sovranità permanente degli Stati sulle proprie ricchezze e risorse naturali.

Più utile, per avere un quadro del dibattito svoltosi nei primi anni, è un documento presentato nel 1981 dal Presidente di un gruppo di lavoro istituito in seno al Comitato speciale, che fa seguito ad una compilazione ufficiosa, elaborata dallo stesso Presidente nel 1980, delle proposte presentate nel Comitato speciale dal 1976 al 1980. Nel documento del 1981 venivano indicati tre gruppi di proposte: un primo gruppo, comprendente le proposte sulle quali appariva possibile un accordo generale, un secondo, comprendente le proposte che avevano suscitato un particolare interesse, ma che richiedevano un ulteriore esame, un terzo gruppo di proposte sulle quali non sembrava possibile un accordo generale.

Del primo gruppo faceva parte la proposta di valorizzare il contributo dato dagli Stati al mantenimento della pace quale criterio principale (previsto dall'art.

23 della Carta, ma in fatto scarsamente seguito) per l'elezione dei membri non permanenti del Consiglio di sicurezza; l'istituzione di un organismo universale competente in materia di disarmo; la limitazione del diritto di veto nel Consiglio di sicurezza, nelle materie che i membri permanenti abbiano convenuto di considerare procedurali e per l'adozione di delibere di «cessate il fuoco» in caso di conflitto armato; l'esame periodico, da parte del Consiglio di sicurezza, della situazione internazionale al fine di individuare le zone di tensione e le possibili controversie future, cercando i mezzi per risolvere le crisi. Nel secondo gruppo era compresa la proposta, testé ricordata, di elaborare un codice di condotta di carattere universale con l'enunciazione dei diritti e i doveri fondamentali degli Stati; quella di promuovere un trattato sul non ricorso alla forza; la creazione di un meccanismo di controllo sull'applicazione delle decisioni e delle raccomandazioni dell'ONU; il rafforzamento del ruolo dell'Assemblea generale mediante l'attribuzione del potere di convocare sessioni straordinarie d'urgenza in caso di minaccia o violazione della pace o atto di aggressione, quando il Consiglio di sicurezza non sia in grado di adempiere le proprie funzioni, e di adottare atti vincolanti; l'aumento dei membri non permanenti del Consiglio di sicurezza; l'esclusione del diritto di veto in sede di definizione della natura, sostanziale o procedurale, di una data questione e in determinate materie (come la creazione di commissioni d'inchiesta) e, per altro verso, l'estensione del diritto di veto, a rotazione, a uno o due membri non permanenti di ogni regione geografica rappresentata nel Consiglio di sicurezza; varie proposte infine erano dirette a favorire la possibilità di intervento preventivo del Consiglio di sicurezza rispetto a situazioni suscettibili di degenerare in violazioni della pace. Nel terzo gruppo – proposte apparentemente non idonee a raccogliere un consenso generale – erano presenti l'inclusione nell'art. 2 della Carta di nuovi principî e della definizione dell'aggressione; l'attribuzione di carattere impegnativo per gli Stati alle risoluzioni adottate per *consensus* o all'unanimità; l'esplicita previsione nell'art. 18 della procedura del *consensus* in questioni essenziali relative alla pace e alla sicurezza internazionale; l'esclusione del diritto di veto dei membri permanenti dal Consiglio di sicurezza negli affari relativi al mantenimento della pace internazionale; la creazione, quale organo sussidiario del Consiglio di sicurezza, di un Comitato di controllo delle operazioni per il mantenimento della pace; l'orientamento volto ad evitare che il Consiglio di sicurezza adotti decisioni che non incontrino l'accordo degli Stati direttamente interessati, salvi i casi di minaccia alla pace o di atti di aggressione; l'ampliamento della possibilità di partecipazione di Stati non membri del Consiglio di sicurezza ai lavori di quest'ultimo, modificando l'art. 31 della Carta.

Nei due anni successivi il Comitato speciale ha proseguito l'esame dei diversi punti menzionati nella compilazione ufficiosa del 1980, nonché di un progetto presentato dall'Egitto a nome dei Paesi non allineati e di un altro progetto della Francia. I lavori del Comitato non hanno però condotto ad alcun risultato positivo; essi hanno anzi evidenziato l'esistenza di profondi contrasti e di scarse possibilità di rivedere, sia pure in modesta misura, la Carta.

Per vero alcune proposte erano dirette ad attuare la Carta, non a modificarla. Si pensi a quelle tese ad un rafforzamento del Consiglio di sicurezza e, particolarmente, alla proposta di dare finalmente attuazione all'art. 43 della Carta, con la stipulazione degli accordi speciali ivi previsti al fine di mettere a disposizione del Consiglio di sicurezza le forze armate e le altre facilitazioni necessarie

per l'adempimento delle proprie responsabilità. Benché quest'ultima proposta abbia suscitato reazioni generalmente favorevoli, non è mancato, in seno al Comitato speciale, chi ha osservato che la prassi di concludere accordi *ad hoc*, con riguardo a specifiche operazioni per il mantenimento della pace, era in realtà preferibile rispetto alla creazione di un esercito permanente; né chi, al contrario, ha criticato tale prassi – nella quale il Segretario generale svolgerebbe un ruolo non previsto dalla Carta –, ma ha altresì contestato il proposito di istituire un esercito permanente, in quanto legato all'idea utopica di instaurazione di un governo sopranazionale.

Quanto alle proposte di modifica della Carta, esse si riferivano specialmente ad un ampliamento dei poteri del Segretario generale e dell'Assemblea generale. Riguardo a quest'ultima si sono registrati vivaci contrasti sul ruolo da assegnare alla citata risoluzione "*Uniting for Peace*", da alcuni Stati considerata un atto illegittimo, frutto del clima di guerra fredda degli anni '50, da altri invece giudicata un importante strumento per il funzionamento dell'Organizzazione.

Un pieno disaccordo è emerso persino sulla proposta di riesaminare il riferimento agli Stati nemici contenuto negli articoli 53 e 107, che pure appariva, a prima vista, un esempio classico di norma desueta e anacronistica. Alcuni Stati hanno affermato che tentare di eliminare tali norme significherebbe non solo rivedere la Carta, ma riscrivere la storia; le norme in questione non sarebbero affatto anacronistiche, ma rifletterebero gli obiettivi fondamentali della Carta ed esprimerebbero la volontà degli Stati membri di ricavare insegnamenti dal passato. Né migliore accoglienza ha avuto il menzionato progetto egiziano, fondato in larga misura sull'idea di limitare in varie materie il diritto di veto dei membri permanenti del Consiglio di sicurezza. Questo progetto è stato considerato inidoneo a costituire una base di lavoro e inaccettabile, in quanto «*son effet principal était de miner les dispositions fondamentales de la Charte et, de ce fait, de mettre en question l'existence même de l'Organisation*».

8. Constatata la situazione di stallo nella quale il Comitato speciale sembrava essersi arenato, l'Assemblea generale, con risoluzione n. 38/141 del 19 dicembre 1983, ha invitato lo stesso Comitato a concentrare i propri lavori particolarmente sulla prevenzione e l'eliminazione delle minacce alla pace, nonché delle situazioni che possono comportare un disaccordo tra nazioni o dare vita ad una controversia. In conformità a tale mandato il Comitato speciale si è soffermato, nelle sessioni del 1984 e 1985, sull'analisi dei mezzi di prevenzione dei conflitti, avendo come base di lavoro un documento presentato da Repubblica federale di Germania, Belgio, Spagna, Italia, Giappone e Nuova Zelanda. Tale documento è stato riesaminato nella sessione del 1986 in una versione riveduta (per tenere conto delle osservazioni e delle obiezioni espresse nelle sessioni precedenti); ad esso è stato contrapposto un documento presentato da Polonia, Repubblica democratica di Germania e Cecoslovacchia.

Si tratta di due documenti ispirati a filosofie profondamente diverse, tra le quali, in origine, era difficilmente prevedibile una possibilità di dialogo. Il documento dei Paesi occidentali era incentrato sull'obiettivo di creare una sorta di difesa avanzata della pace e della sicurezza internazionale, valorizzando le competenze del Consiglio di sicurezza, dell'Assemblea generale e del Segretario generale rispetto a controversie e situazioni che possano comportare un disaccordo tra

nazioni o generare una controversia e ad affari che possano minacciare la pace e la sicurezza internazionale. Oltre a riunioni periodiche del Consiglio di sicurezza per esaminare la situazione internazionale, il progetto prevedeva la possibilità di tenere riunioni ufficiose tra gli Stati interessati ad una situazione o controversia e i diversi organi competenti delle Nazioni Unite, nonché la possibilità, con il consenso di tali Stati, di svolgere inchieste, l'emanazione di raccomandazioni e di proposte di metodi di regolamento, un ruolo più attivo del Segretario generale nei rapporti con le parti (mediante l'offerta dei propri buoni uffici), con il Consiglio di sicurezza e con l'Assemblea generale. Al Consiglio di sicurezza era riconosciuto anche il potere di svolgere operazioni per il mantenimento della pace al fine di prevenire un ulteriore deterioramento della situazione.

Il documento dei Paesi socialisti era fondato invece sull'idea, costantemente sostenuta da tali Stati, che il nodo essenziale per il funzionamento dell'ONU è rappresentato dall'effettivo rispetto delle disposizioni della Carta da parte degli Stati membri. I Paesi socialisti proponevano pertanto che si giungesse ad una raccomandazione dell'Assemblea generale che richiamasse gli Stati ad un comportamento coerente con la Carta, al fine di evitare la guerra, in particolare quella nucleare.

In primo luogo il documento in esame riaffermava in maniera analitica una serie di principi, desumibili dalla Carta e sviluppati in alcune successive dichiarazioni dell'Assemblea generale; esso ribadiva quindi che sugli Stati incombe la responsabilità fondamentale di mantenere la pace e la sicurezza internazionale e proponeva la elaborazione di accordi diretti a limitare l'impiego e la proliferazione di armi nucleari e a vietare l'installazione di armi spaziali. Venivano poi indicati, come ulteriori presupposti per il mantenimento della pace, l'autodeterminazione dei popoli, il completamento della decolonizzazione, la realizzazione di una sicurezza economica degli Stati (sulla base dei principi enunciati nella Carta dei diritti e doveri economici degli Stati e nella Dichiarazione e nel Programma di azione sull'instaurazione di un nuovo ordine economico internazionale), l'adesione degli Stati ai principali accordi sulla protezione dei diritti umani. Per quanto riguarda i poteri degli organi dell'ONU, il documento dei Paesi socialisti, dopo avere riconosciuto la necessità di rafforzare il ruolo dell'Organizzazione, si limitava sostanzialmente a riaffermare quanto già risultante dalla Carta, avendo cura piuttosto di ribadire la posizione sovraordinata del Consiglio di sicurezza rispetto agli altri organi (Assemblea generale e Segretario generale), a lui solo appartenendo la competenza a prendere decisioni sulla istituzione di operazioni per il mantenimento della pace e sulla loro direzione.

La contrapposizione tra i due documenti ha avuto un immediato riflesso nel dibattito svoltosi nel Comitato speciale nel 1986. Il documento dei Paesi occidentali è stato criticato in quanto ritenuto non conforme alla Carta sotto vari profili. Si è osservato, tra l'altro, che esso non porrebbe adeguatamente in luce il ruolo principale del Consiglio di sicurezza e che, attribuendo allo stesso Consiglio il potere di fare suggerimenti agli Stati ancor prima di essere ufficialmente investito di una questione, contrasterebbe con l'art. 2 par. 7 (il quale – come è noto – pone il limite delle *domestic jurisdiction* alla competenza dell'ONU). Si è lamentata inoltre l'assenza di un esplicito riferimento al principio della libera scelta delle parti circa i mezzi di regolamento delle controversie. Su un piano più generale si è rilevato che il documento in questione non risponderebbe al mandato attribuito al

Comitato speciale, poiché eluderebbe il problema fondamentale concernente la condotta degli Stati in materia di mantenimento della pace e della sicurezza internazionale.

Quest'ultimo rilievo si è peraltro ribaltato contro il documento dei Paesi socialisti. Esso infatti è stato giudicato troppo ambizioso, in quanto tenderebbe ad affrontare tutti i problemi presenti nell'odierna comunità internazionale e tratterebbe quindi questioni affatto estranee alla competenza del Comitato speciale; l'approccio diretto a privilegiare il profilo attinente alla condotta degli Stati sarebbe anzi contrario all'obiettivo generale del Comitato, consistente nel rafforzare piuttosto il ruolo dell'Organizzazione.

Nelle successive sessioni del Comitato speciale del 1987 e del 1988, specie grazie ad un clima politico internazionale profondamente mutato e propizio al raggiungimento di ampie intese, il dissenso fino allora registrato è stato appianato. Nel 1988 il Comitato ha potuto così adottare un testo unitario, nel quale, accanto all'impostazione generale del progetto occidentale, emergono punti ritenuti qualificanti dai Paesi dell'Europa orientale, quali l'enunciazione della responsabilità fondamentale degli Stati in materia di prevenzione e di eliminazione delle controversie e situazioni che possano minacciare la pace e la sicurezza internazionale, il principio della libera scelta, da parte degli Stati, dei mezzi per prevenire ed eliminare le controversie e situazioni, la riaffermazione della responsabilità principale del Consiglio di sicurezza per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, nonché del limite della *domestic jurisdiction* e del diritto di autodeterminazione dei popoli.

A seguito delle proposte del Comitato speciale l'Assemblea generale, già nella sessione ordinaria del 1988, ha potuto adottare una Dichiarazione sulla prevenzione e l'eliminazione delle controversie e delle situazioni che possono minacciare la pace e la sicurezza internazionale e sul ruolo dell'Onu in questo ambito (risoluzione n. 43/51). Dopo questo risultato positivo il Comitato, nella sessione del 1989, ha iniziato ad esaminare un progetto dei Paesi occidentali (Repubblica federale di Germania, Belgio, Spagna, Italia, Giappone e Nuova Zelanda) ed un altro di Paesi dell'Europa orientale (Repubblica democratica di Germania e Cecoslovacchia) sulle attività d'inchiesta dell'Onu al fine di facilitare il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale. Il dibattito ha messo in luce contrasti su vari punti, ma anche prospettive di accordo.

9. L'impressione generale che si ricava dal dibattito sul rilancio delle Nazioni Unite non è molto incoraggiante. L'idea di una revisione della Carta, o anche di singoli emendamenti, sembra definitivamente tramontata. A parte alcuni congegni che potrebbero presentare una certa utilità – come la prefigurata commissione di buoni uffici, mediazione o conciliazione –, con particolare riguardo al tema centrale del mantenimento della pace e della sicurezza internazionale i risultati sono modesti. Essi si limitano infatti alla citata Dichiarazione adottata dall'Assemblea generale con la risoluzione n. 43/51 del 1988, la quale non reca contributi particolarmente significativi al concreto funzionamento del sistema di sicurezza collettiva delle Nazioni Unite.

Di fronte a tale situazione è legittimo il dubbio che la via migliore per un rilancio dell'ONU non sia nella affannosa ricerca di qualche nuovo meccanismo o di ulteriori solenni dichiarazioni. Un rilancio dell'Organizzazione richiede, più che

nuovi, eventuali congegni tecnici o modesti ritocchi al sistema della Carta, un recupero di tensione ideale da parte sia degli Stati che degli organi delle Nazioni Unite. Come ha osservato Bobbio, il problema di fondo delle Nazioni Unite è di resistere alla perdita di autorità politica e conservare l'autorità morale, nella consapevolezza che «senza l'autorità morale anche quella politica verrebbe a poco a poco distrutta». A tale obiettivo dovrebbe volgersi l'impegno degli Stati, mettendo da parte gli atteggiamenti di sterile polemica che hanno spesso caratterizzato i dibattiti in seno al Comitato speciale e sfruttando al meglio il clima particolarmente favorevole dell'attuale momento internazionale, in uno sforzo di cooperazione e di negoziato diretto a realizzare condizioni sulle quali possa reggersi una pace giusta e, in quanto tale, stabile e duratura.

Bibliografia

- R. Ago, *Nazioni Unite: venticinque anni dopo*, in "La Comunità Internazionale", 1970, pp. 443-454;
 R. Ago, *I quaranta anni delle Nazioni Unite*, in "La Comunità Internazionale", 1985, pp. 623-636;
 N. Bobbio, *Per il 40° Anniversario delle Nazioni Unite*, in "La Comunità Internazionale", 1985, pp. 637-650;
 B. Broms, *The Special Committee on the Charter of the United Nations and the Strengthening of the Role of the Organization*, in "German Yearbook of International Law", 1977, pp. 77-107;
 B. Broms, *The Declaration on the Peaceful Settlement of International Disputes (Manila)*, in "Essays in International Law in honour of Judge Manfred Lachs", The Hague, 1984, pp. 339-353;
 B. Conforti, *Le Nazioni Unite*, 4ª ed., Padova, 1986, pp. 17-21;
 C.P. Economides, *La révision de la Charte des Nations Unies*, in "Revue hellénique de droit international", 1977, pp. 20-41;
 S. Engel, *Procedures for the de facto revision of the Charter*, in "Proceedings of the American Society of International Law at its fifty-ninth annual meeting", 1965, pp. 108-116;
 P. Fois, *La revisione dello Statuto delle Nazioni Unite: tendenze recenti*, in "Marxismo, democrazia e diritto dei popoli. Scritti in onore di Lelio Basso", Milano, 1979, pp. 904-923;
 E. Giraud, *La révision de la Charte des Nations Unies*, in "Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye", 1956, II, pp. 307-467;
 H.F. Köck, *Die gegenwärtigen Bestrebungen zur Änderung der Satzung der Vereinten Nationen*, in "Österreichische Zeitschrift für öffentliches Recht", 1973, pp. 25-52;
 A. Lewin, *La triade contraignante, une nouvelle proposition de pondération des votes aux Nations Unies*, in "Revue générale de droit international public", 1984, pp. 349-359;
 F. Meyer, *Bestrebungen zur Satzungsreform der Vereinten Nationen*, in "German Yearbook of International Law", 1973, pp. 32-59;
 A. Prandler, *Attempts to Revise the Charter of the United Nations*, in "Acta juridica Academiae Scientiarum Hungaricae", vol. XIX, Budapest, 1977, pp. 135-154;
Rapport du Comité ad hoc de la Charte des Nations Unies, "Documents officiels de l'Assemblée générale, trentième session, Supplément n. 33" (A/10033);
Rapport du Comité spécial de la Charte des Nations Unies et du raffermissement du rôle de l'Organisation, Supplément n. 33 ai Documents officiels de l'Assemblée générale (dal 1976);
 J. Robinson, *The General Review Conference*, in "International Organization", 1954, pp. 316-330;
 M. Šahović, *La Déclaration de Manille sur le règlement pacifique des différends internationaux*, in "Essays in International Law in honour of Judge Manfred Lachs", The Hague, 1984, pp. 449-458;
 A.A. Viñal Casas, *El Comité Especial de la Carta de las Naciones Unidas y del Fortalecimiento del Papel de la Organización*, in "Revista Española de Derecho Internacional", 1981, pp. 101-109 e 1983, pp. 447-454;
 R. Zacklin, *The Amendment of the Constitutive Instruments of the United Nations and Specialized Agencies*, Leyden, 1968.

