

81.081

**Messaggio
concernente l'adesione della Svizzera
all'Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU)**

del 21 dicembre 1981

Onorevoli presidenti e consiglieri,

Con il presente messaggio, vi proponiamo d'approvare il disegno di decreto federale concernente l'adesione della Svizzera all'Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU) e, in particolare, di sottoporlo al voto del popolo e dei Cantoni, giusta l'articolo 89 capoverso 5 della Costituzione federale.

Nel contempo vi proponiamo di togliere di ruolo il postulato seguente:
1973 P 11480 Adesione all'ONU (N 13.6.73, Tanner).

Gradite, onorevoli presidenti e consiglieri, l'espressione della nostra alta considerazione.

21 dicembre 1981

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Furgler
Il cancelliere della Confederazione, Buser

Compendio

«Sostenere l'indipendenza della patria», tale è, in virtù della Costituzione federale, lo scopo supremo della Confederazione. Prima finalità della nostra politica estera è dunque di preservare l'esistenza del Paese, in quanto Stato indipendente, e di affermarne la figura di membro di pieno diritto della comunità internazionale. La neutralità permanente e armata ed una politica di solidarietà verso gli altri Popoli sono i principali mezzi al servizio di detta finalità.

La crescente interdipendenza tra gli Stati e il carattere globale di molte problematiche richiedono soluzioni comuni e cooperazione universale: per questa ragione la diplomazia multilaterale conosce, da diversi anni, uno sviluppo senza precedenti. Orbene, l'ONU costituisce il principale strumento di tale sviluppo, nonché il centro nel quale si armonizzano gli sforzi verso gli obiettivi comuni e, in un mondo ancora lacerato da conflitti e tensioni, il cardine d'un vero ordine internazionale.

L'adesione è un atto importante per il nostro Paese, consentendogli di normalizzare, consolidare e amplificare le relazioni con una comunità internazionale che trova, nell'ONU, una sua forma organizzata. È giunta oggi l'ora di fare questo passo: la Svizzera, in quanto membro di tale comunità, deve, nell'interesse stesso della sua sicurezza, tener conto dell'evoluzione del mondo a contare dal 1945 e della connessa mutazione delle Nazioni Unite.

Invero l'ONU appare molto mutata rispetto al 1945, quando venne fondata, avendo fortemente subito gli effetti dell'evoluzione d'un mondo di cui è, a un tempo, emanazione e strumento politico: impostata originariamente come coalizione dei vincitori, intesa a mantenere la pace con provvedimenti collettivi di coercizione, essa si è tramutata nel centro per eccellenza della cooperazione mondiale. Già l'epoca della guerra fredda aveva dimostrato che il sistema delle sanzioni, meccanismo affidato all'accordo delle grandi Potenze, era ormai inoperante; quanto ai provvedimenti militari, mai vennero applicati dall'ONU, voltasi piuttosto, visto che l'arma nucleare aveva ormai trasformato la natura dei conflitti, a ricercare nuovi metodi di mantenimento della pace, volontari ed efficaci, come l'invio di missioni di mediazione o di osservazione, nonché di contingenti di Caschi blu. Ma elemento centrale della mutazione, cui stiamo accennando, è stata la conseguita universalità: l'ONU infatti si confonde quasi, oggi, con la comunità mondiale; la decolonizzazione ha fatto nascere un centinaio di Stati, il Terzo Mondo, che hanno tutti aderito all'ONU. Infine l'ammissione dei due Stati tedeschi, nel 1973, ha definitivamente ribadito che l'ONU non si connotava più come alleanza dei vincitori della seconda guerra mondiale.

Questo progresso dell'ONU verso l'universalità ha poi ricevuto particolare pregnanza dal parallelo ampliarsi del suo ambito tematico che abbraccia ora l'insieme della cooperazione internazionale nei settori politico, economico, sociale, culturale e umanitario.

L'interdipendenza crescente tra gli Stati obbliga ormai anche la Svizzera ad impostare la sua politica estera in un quadro mondiale e in una prospettiva di lungo periodo e da queste angolature occorre valutare l'adesione all'ONU. La più che trentennale esperienza di interpretazione e applicazione dello statuto onusiano ha dimostrato che neutralità e partecipazione sono compatibili. Ci è dunque possibile aderire pur con la fermissima intenzione di mantenere, anche in quanto membri dell'ONU, la nostra neutralità permanente e armata, come dichiareremo espressamente prima dell'adesione.

L'entrata nell'ONU, d'altro canto, verrebbe a coronare la nostra tradizionale politica estera conferendo completezza alla nostra partecipazione alla cooperazione internazionale, ed in questo contesto, l'adesione, siccome è possibile, appare necessaria. Tale partecipazione costituisce infatti l'asse portante della nostra politica di solidarietà ed attesta che, allorché si tratta del destino del mondo, il nostro Paese sa assumere la sua parte della responsabilità comune; ma la piena dimostrazione della solidarietà la daremo solo esplicitandola, assieme a tutte le altre Nazioni, anche nel quadro dell'ONU per contribuire, con esse, allo sviluppo pacifico delle relazioni internazionali e alla soluzione di quei fondamentali problemi che occorre risolvere per assicurare all'umanità un avvenire più sicuro e più degno. La nostra volontaria assenza dall'ONU, configurandosi agli occhi degli altri Stati come indifferenza, ci farebbe correre il rischio d'un isolamento esiziale per i nostri interessi. La ragione ci comanda di partecipare interamente alla cooperazione politica, economica e sociale che si va svolgendo nel quadro dell'ONU; porremo così termine agli inconvenienti che derivano dall'attuale incompletezza della nostra partecipazione alla cooperazione internazionale.

Infine, oltre ad essere meglio in grado di difendere i nostri interessi potremo, entrando all'ONU, apportare alla comunità degli Stati l'interpretazione autentica della nostra politica, la quale, nei suoi due versanti della neutralità e della solidarietà, acquisirà definitivamente un vigore che contribuirà alla sua affermazione non solo all'esterno, bensì all'interno del Paese.

1 Introduzione

11 Osservazioni liminari

Mediante questo messaggio proponiamo che la Svizzera aderisca all'Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU). Dopo una lunga riflessione, condotta innanzi su tutte le questioni di principio rilevanti in questo contesto, siamo arrivati alla conclusione che è ormai tempo, per il nostro Paese, di divenire membro dell'Organizzazione mondiale.

L'adesione è un atto importante, idoneo a normalizzare, consolidare e intensificare le relazioni del nostro Paese con la comunità internazionale. La situazione attuale del mondo, la sua prevedibile evoluzione e la maturazione dell'ONU rendono l'adesione, a mente nostra, necessaria. L'Organizzazione è oggi giorno universale, sia a cagione del numero degli Stati che la compongono sia a cagione della natura e dell'estensione delle sue attività. L'interdipendenza tra gli Stati e tra le problematiche va crescendo: nessuno Stato (e il nostro, data la sua stretta imbricazione con l'estero, non fa eccezione) può disinteressarsi dello sforzo collettivo richiesto dalla soluzione di quei problemi. La Svizzera deve assicurarsi il diritto di partecipare alla discussione delle questioni e allo svolgimento dei compiti fondamentali per l'umanità: concernono anche il nostro Paese e la sua responsabilità, onde non possiamo estraniarci dall'opera comune.

Dobbiamo, in tema di politica estera, guardare innanzi; nel prossimo futuro toccherà agli adolescenti d'oggi assumere il destino del Paese, orbene, molti di essi sono, come noi, consapevoli della comunanza di destino tra il nostro e gli altri Paesi del mondo e desiderano che facciamo prova di maggiore solidarietà. Inoltre, sia l'interpretazione e l'applicazione dello statuto, sia la prassi dell'ONU dimostrano che l'appartenenza all'Organizzazione è compatibile con la neutralità elvetica. Rimane inteso, e il nostro Collegio tiene a dichiararlo nel modo più netto sin dall'inizio, che la Svizzera non rinuncerà, in nessun caso, alla sua neutralità permanente e armata e che non si scosterà dai principi che hanno sempre retto la sua politica estera.

Ai fini dell'applicazione dell'articolo 89 capoverso 5 della Costituzione federale sul referendum obbligatorio in materia di trattati internazionali, il nostro Collegio tiene ad informare esaurientemente non soltanto codesta vostra Assemblea, bensì anche il popolo su tutte le questioni importanti connesse con l'adesione all'ONU.

Già abbiamo presentato tre rapporti che espongono in dettaglio e da diverse angolature la problematica dell'adesione; conseguentemente ci limiteremo qui all'essenziale. Per facilitare una così importante decisione, la presente introduzione offre una descrizione succinta, ma quanto possibile completa, degli aspetti particolari dell'adesione; il capitolo 2 ricapitola le tappe della via che ha condotto le Camere federali e il nostro Collegio al presente messaggio; il capitolo 3 descrive l'ONU qual è oggi; il capitolo 4 analizza le questioni maggiori che si porranno all'atto dell'adesione; i capitoli seguenti espongono la procedura d'adesione e la priorità ad essa accordata nelle linee direttive della politica di governo, le implicazioni finanziarie dell'entrata all'ONU e gli effetti sullo stato del personale, nonché la questione della costitu-

zionalità. Segue il disegno di decreto federale che sancisce l'adesione. Infine, gli allegati offrono informazioni complete concernenti l'origine, la struttura e le principali attività dell'ONU; grazie ad essi il lettore potrà farsi un'idea dell'Organizzazione e dei nostri rapporti con essa.

12 Cronistoria dell'adesione all'ONU

Alla sua fondazione nel 1945, l'ONU era stata concepita come organizzazione a vocazione universale con lo scopo di vegliare sul mantenimento della pace mediante un sistema di sicurezza collettiva. In realtà, a quel tempo, l'Organizzazione era ben lungi dall'essere universale. Essa era piuttosto una coalizione degli Stati vincitori della seconda guerra mondiale, in cui non c'era posto per i vinti e l'adesione degli Stati neutrali non era prevista. Sebbene una commissione peritale, istituita nel 1945 dal nostro Collegio, fosse giunta alla conclusione che, in linea di principio, la partecipazione della Svizzera all'ONU era auspicabile, si decise di rinunciare provvisoriamente a proporre l'adesione ma, nel contempo, si stabilì un programma in tre punti: la Svizzera doveva seguire attentamente le attività delle Nazioni Unite, aderire allo Statuto della Corte internazionale di Giustizia e alle istituzioni specializzate e agevolare l'istallazione delle Nazioni Unite sul proprio territorio. Sono queste le linee direttive della politica adottata finora dalla Svizzera nei confronti dell'ONU.

Nel febbraio 1967, mediante un'iniziativa parlamentare, il consigliere nazionale Bretscher richiese al nostro Collegio di presentare alle Camere un rapporto sulle relazioni della Svizzera con le Nazioni Unite. Noi, dunque, sottoponemmo in seguito, a codesta vostra Assemblea, tre rapporti dettagliati concernenti l'evoluzione storica, lo stato attuale e le attività dell'Organizzazione, nonché un'analisi delle relazioni con il nostro Paese. Avendo riscontrato quanto profondamente l'ONU si fosse trasformata e come, per certi aspetti, si deteriorasse verso di essa la posizione della Svizzera, il nostro Collegio concluse che l'adesione all'ONU era non solo possibile, bensì auspicabile. Dopo aver dibattuto in maniera approfondita la questione, il Consiglio nazionale ci invitò a presentargli «entro il più breve termine» un messaggio sull'adesione della Svizzera all'Organizzazione delle Nazioni Unite.

L'esito delle deliberazioni parlamentari e le conclusioni della commissione peritale, istituita in seguito al secondo rapporto sull'ONU, ci hanno indotto a prendere in esame in maniera ancor più approfondita l'insieme dei problemi connessi all'adesione. Due sono le questioni ritenute prioritarie:

- la Svizzera può aderire all'ONU senza rinunciare al suo statuto di neutralità permanente?
- tenuto conto dei principi della nostra politica estera, l'adesione è auspicabile e necessaria, nonché atta a rinsaldare la nostra posizione sul piano internazionale?

Ad entrambi gli interrogativi è stato possibile dare una risposta positiva, il che ci ha indotti a proporre alle vostre Camere l'adesione del nostro Paese

all'ONU. A nostro parere, un ulteriore rinvio della questione non apporterebbe alcun elemento nuovo e, tantomeno, faciliterebbe la posizione della Svizzera rispetto all'adesione. La decisione che vi proponiamo è frutto di riflessioni ben ponderate e si fonda sui numerosi studi intrapresi, in proposito, sia all'interno che all'esterno dell'amministrazione, nonché sulla pratica dell'Organizzazione stessa durante 36 anni d'esistenza. La decisione è motivata in base non solo alla lettera e all'applicazione dello Statuto dell'ONU, ma anche all'evoluzione mondiale dal dopoguerra in poi, cui la storia dell'ONU è strettamente connessa.

13 Evoluzione dell'ONU

Lo Statuto dell'ONU è l'espressione di un ideale di pace mondiale, anche se l'Organizzazione, come qualsiasi istituzione politica, è lo specchio delle tensioni e delle divergenze che travagliano i suoi membri. Nonostante tutte le difficoltà, essa è il simbolo della volontà degli Stati di collaborare allo scopo di istaurare un ordine internazionale pacifico fondato sul rispetto del diritto dei popoli. Per la prima volta nella storia — fatto decisivo per la Svizzera — un'organizzazione si identifica praticamente con la comunità mondiale e si occupa di tutti i problemi che in un modo o nell'altro la interessano. Per questo motivo, uno Stato che si estranea dall'ONU si isola dalla comunità degli Stati e rinuncia ad esercitare la propria influenza su situazioni ed evoluzioni che pur lo riguardano da vicino, così come tutti gli altri Stati.

La sempre maggiore interdipendenza degli Stati e il carattere universale della gran parte dei problemi esigono una cooperazione mondiale e una ricerca di soluzioni comuni. In questi ultimi tempi, la scienza e la tecnica hanno trasformato il mondo; tuttavia, il loro prodigioso sviluppo è stato fonte non solo di progresso, ma anche di pericoli. Mai come oggi, l'umanità si è trovata dinanzi a problemi così numerosi e così diversi, mai le loro conseguenze sono state così imprevedibili.

Il progresso tecnico ha contemporaneamente agevolato i cambiamenti materiali e la diffusione delle idee, trasformando profondamente l'ambiente naturale, i modi di vita e le concezioni di intere popolazioni; esso ha riavvicinato gli Stati e i popoli, ma, spesso, li ha anche divisi. Esso è fonte sia di forza sia di vulnerabilità.

Sotto l'influenza della scienza e della tecnica, inoltre, le strategie militari e i tradizionali metodi politici e diplomatici si sono anch'essi sostanzialmente venuti evolvendo.

I progressi sempre più rapidi nel campo delle comunicazioni determinano il ritmo delle relazioni internazionali, profondamente influenzate dai mass media, soprattutto dalla potenza dell'immagine televisiva.

Anche la comunità internazionale è molto cambiata. Il solo processo di decolonizzazione ha dato vita, nell'arco di una ventina di anni, a un centinaio di nuovi Stati, estremamente diversi per la loro origine storica, la loro concezione politica, giuridica, ideologica o religiosa, dal mondo europeo o

europizzato fino ad allora dominante. L'Europa, da parte sua, ha perso la supremazia politica. La conferenza di Jalta e l'assenza di un trattato di pace che regolasse la sorte della Germania hanno consacrato la sua divisione politica e ideologica.

Fin dall'inizio, la guerra fredda ha paralizzato il sistema di sicurezza collettiva previsto dallo Statuto. La precaria situazione di pace esistente tra le Potenze nucleari è il risultato dell'effetto dissuasivo delle armi nucleari piuttosto che di vere e proprie soluzioni politiche. Lo scontro diretto tra le Superpotenze o tra gli Stati altamente industrializzati è ormai diventato troppo pericoloso; le lotte per le sfere d'influenza sono state trasposte nei territori terzi, nelle zone strategiche disputate, spesso per procura, sfruttando così i conflitti endemici del continente asiatico e africano o di quelle regioni in cui il sottosviluppo economico e sociale facilita il rovesciamento dell'equilibrio strategico o degli assetti tradizionali. L'occupazione permanente di territori esteri senza prospettive di soluzioni politiche, pretesi diritti d'intervento o attacchi di sorpresa, il fanatismo ideologico e religioso, nonché il ricatto economico, la sovversione e il terrorismo moltiplicano i focolai di crisi nel mondo. Nella gran parte dei casi, il Terzo Mondo ne è vittima principale; anche l'Europa tuttavia risulta minacciata e corre il pericolo estremamente reale — parallelamente all'aggravarsi delle tensioni Est-Ovest — di vedersi tagliare le fonti di approvvigionamento e bloccare i mercati.

La Svizzera dipende in larga misura dall'estero ma, per lungo tempo, tale dipendenza restò limitata ai Paesi vicini e all'Europa; attualmente, invece, il nostro Paese trovasi sempre più esposto alle ripercussioni di eventi o cambiamenti che avvengono in Paesi molto più lontani. Sebbene tale rapporto non sia diretto, la nostra sicurezza ne è sempre più coinvolta.

Come abbiamo riferito nel nostro rapporto del 23 giugno 1973 sulla politica di sicurezza, «i pareri possono bensì divergere circa l'evoluzione probabile degli eventi, ma non riguardo all'esistenza di una minaccia . . . Le tensioni politiche sussistono e il nostro Paese deve costantemente subire le ripercussioni dei numerosi conflitti. Gli affari di spionaggio, persino gli atti di sabotaggio e di terrorismo contro le nostre istituzioni, mostrano incontestabilmente che gli attriti mondiali, germi di guerra, non si allentano ai confini d'un piccolo Stato neutrale».

Proprio per gli sforzi spiegati al fine di impedire o attenuare le crisi e i loro effetti e di favorire lo sviluppo economico e sociale, l'ONU contribuisce ad aumentare le possibilità di pace e di stabilità mondiali. Occorre pertanto considerare l'adesione dal punto di vista della nostra politica di sicurezza.

14 Considerazioni sulla politica di sicurezza

«Sostenere l'indipendenza della patria contro lo straniero», tale è, in virtù dell'articolo 2 della Costituzione federale, lo scopo supremo della Confederazione. La finalità primaria della nostra politica estera è dunque d'assicurare l'esistenza della Svizzera in quanto Stato indipendente e di vigilare affinché sia riconosciuta come membro di pieno diritto della comunità degli

Stati. I mezzi per raggiungere tale finalità sono la neutralità permanente e armata ed una politica di solidarietà verso gli altri popoli.

La politica di sicurezza è presa, da noi, in un'accezione molto ampia, dacché copre e integra in un tutto organico elementi strettamente connessi quali l'economia, la difesa nazionale e la politica estera. In ciascuno di questi tre settori occorre dar prova di efficacia e dimostrare la volontà sia di difendere l'indipendenza sia di partecipare attivamente alla cooperazione internazionale. Questa politica forma dunque un insieme coerente e indivisibile e nessuno dei suoi elementi costitutivi può sostituirsi agli altri.

Nel quadro della nostra politica di sicurezza, mentre la missione affidata all'esercito (dissuasione o risposta all'aggressore) assume carattere difensivo, quella affidata alla politica estera, invece, ritiene una chiara connotazione attiva. Certo, data la neutralità permanente, la Svizzera deve, in tempo di pace, concepire la propria politica estera così da essere in grado d'applicare il diritto di neutralità in caso di conflitto armato. Questo obbligo le lascia tuttavia un considerevole margine di manovra ch'essa usa per conservare il suo posto nel mondo, difendendo i propri interessi verso l'estero, nonché, in quanto membro della comunità internazionale, per contribuire al miglioramento delle relazioni internazionali e partecipare così, secondo i propri mezzi, all'instaurazione di una pace durevole.

Il nostro contributo al mantenimento della pace si radica, da un lato, nella ferma volontà d'assicurare la nostra sicurezza militare e, dall'altro, nel nostro impegno in favore del componimento pacifico dei conflitti e delle vertenze, come anche nella nostra partecipazione alla cooperazione mondiale economica, sociale e umanitaria. Dobbiamo, sia difendere i nostri obiettivi propri, sia, nel nostro interesse non meno che per solidarietà verso gli altri, partecipare agli sforzi comuni volti a risolvere i problemi che si pongono alla comunità internazionale. È in quest'ottica generale di politica estera che occorre vedere l'adesione all'ONU.

Le finalità della politica svizzera di sicurezza, mantenere e favorire la pace, stanno in armonia con quelle dell'ONU e, come l'abbiamo detto testé, i mezzi di questa politica, componimento pacifico delle vertenze e cooperazione internazionale in tutti i campi, sono anch'essi molto simili a quelli impiegati dall'ONU. Fa eccezione la neutralità, che non collima col sistema di sicurezza collettivo previsto dallo statuto dell'ONU: ne trattiamo nel capitolo seguente.

15 Neutralità permanente e armata

Oggi come ieri la neutralità permanente e armata imprime il suo marchio sulla politica estera del nostro Paese. La neutralità, come l'abbiamo visto, non è uno scopo in sè, bensì lo strumento per eccellenza del mantenimento della nostra indipendenza, primo obiettivo della politica di sicurezza. Il popolo elvetico tiene molto alla neutralità permanente e armata; non vi sono alternative realistiche a questo comportamento neutrale, nè abbiamo ragione alcuna d'abbandonare uno statuto che ha dato buone prove o di inde-

bolirne il concetto basilare. Per queste ragioni, teniamo a dichiarare con la massima chiarezza che prospettiamo l'adesione all'ONU soltanto nel mantenimento della nostra tradizionale neutralità.

Mentre, allorché si istituì l'ONU, le grandi Potenze sembravano mettere in forse la compatibilità della neutralità con l'appartenenza all'Organizzazione, oggigiorno le cose sono cambiate assai. Il sistema di sicurezza collettiva non venne mai posto in opera, segnatamente a cagione del diritto di veto dei membri permanenti del Consiglio di sicurezza. L'ONU non ha mai adottato sanzioni militari e ha ordinato soltanto in due casi sanzioni non militari, le quali peraltro non sono a priori incompatibili con la neutralità.

Diversi Stati perpetuamente neutri, segnatamente la Svezia e l'Austria, sono membri dell'ONU e non hanno mai incontrato difficoltà a cagione di quel loro statuto. Per le ragioni spiegate più dettagliatamente nel capitolo 41, noi siamo giunti alla conclusione che è possibile oggi, per uno Stato di neutralità permanente, soddisfare gli obblighi risultanti dalla sua qualità di membro dell'ONU senza rinunciare affatto allo statuto di neutralità.

A diverse riprese si è suggerito di prospettare unicamente un'adesione con riserva di neutralità ma, come lo vedremo più in dettaglio nel capitolo 41, una riserva formale non è possibile, già per mere ragioni giuridiche. Inoltre la neutralità elvetica è in generale riconosciuta dalla comunità degli Stati e non abbiamo quindi alcun interesse a rimetterla in discussione, formulando la riserva, sul piano internazionale. Tuttavia, per non lasciar sussistere equivoci in una questione tanto importante per la nostra politica di sicurezza, noi, prima dell'adesione, dichiareremo espressamente che la Svizzera intende, come l'ha sempre fatto, mantenere la sua neutralità permanente e armata. In questo contesto bisogna inoltre ricordare che nessuna grande Potenza, nè alcun altro Stato, esige oggigiorno che il nostro Paese abbia ad abbandonare la propria neutralità.

16 **Politica di solidarietà**

La nostra indipendenza e sicurezza non sono connesse soltanto con l'assenza o la presenza d'una minaccia militare, diretta o indiretta, bensì anche con la stabilità politica, la situazione economica e sociale del mondo, il rispetto e lo sviluppo dei diritti dell'uomo: elementi che esercitano tutti una loro influenza sulla nostra situazione nazionale e internazionale e di fronte ai quali non possiamo rimanere indifferenti. La politica di cooperazione multilaterale e bilaterale, detta sovente politica di solidarietà o di neutralità attiva, è, a un tempo, manifestazione del nostro interesse particolare e riconoscimento di un universale interesse collettivo, comportante una responsabilità cui uno Stato non può sottrarsi se non pregiudicando il credito di cui gode.

La posizione internazionale di un Paese e la stima che si è guadagnata nel mondo oltre ad essere espressione delle sue scelte politiche e del suo peso reale, sono anche conseguenza della qualità del suo contributo alla soluzione dei problemi dell'umanità, del modo in cui lo apporta e dei suoi risultati. La Svizzera altra alternativa non ha se non quella di una politica di coopera-

zione costruttiva e perseverante, volta al progresso di un mondo di cui è parte solidale.

17 Adesione all'ONU e sviluppo della politica estera

Prima d'esaminare le concrete implicazioni dell'adesione sulla nostra politica estera, bisogna persuadersi che una comunità internazionale annoverante oltre 150 membri ha pur bisogno di un certo grado d'organizzazione se non vuole cadere in preda al caos; l'ONU risponde appunto a questa necessità e si pone, in ultima analisi, come la forma istituzionale della comunità degli Stati. Trattasi certo di un'organizzazione ben lungi dalla perfezione; del resto non è né un ente sopranazionale né uno Stato mondiale indipendente, bensì un'associazione abbastanza allentata, raggruppante quasi tutti gli Stati, dei quali riflette le imperfezioni, le rivalità, le vertenze. Daresti prova di irrealismo politico se, per aderire, aspettassimo che l'ONU giunga a corrispondere meglio ai propri ideali e alle proprie concezioni. L'ONU è certo imperfetta ma, oggi come oggi, rappresenta il solo strumento di cooperazione internazionale veramente universale. Per noi il dilemma consiste nell'accettare l'Organizzazione nella sua concreta realtà oppure nell'estraniarci dalla comunità internazionale per finire nell'isolamento. Ma questo secondo corno non corrisponde alla finalità della nostra politica estera, anzi non è nemmeno concepibile per un Paese così interconnesso con l'estero quale il nostro. Nemmeno dalla stretta angolatura di un'efficace difesa dei suoi interessi particolari, la Svizzera può emarginarsi, alla lunga, dall'Organizzazione: certo siamo membri di quasi tutti gli istituti specializzati dell'ampio sistema onusiano e variamente associati a molte attività ma, come l'esporemo nel capitolo 4, oggigiorno sono sempre di più gli organi principali del nucleo centrale del sistema (vale a dire dell'ONU in senso stretto) e, in particolare, la sua Assemblea generale, quelli che dirimono le questioni di principio e di maggior pregnanza anche qualora trattisi di problemi ricadenti nella competenza degli istituti specializzati. L'adesione è un atto decisivo non soltanto auspicabile bensì indispensabile se si vuole evitare che, sul lungo periodo, la Svizzera finisca per trovarsi esclusa dal processo di formazione delle idee e delle decisioni sul piano internazionale.

Si revoca spesso in dubbio la necessità di rafforzare la nostra presenza all'ONU prendendo argomento dalla densità della nostra rete diplomatica bilaterale. Ricorrere a tale argomento significa non capire che la complessità delle relazioni internazionali e l'interdipendenza crescente degli Stati ci forzano ineluttabilmente ad estendere le nostre relazioni a tutto il mondo: orbene, il regolamento bilaterale dei problemi fra 150 Paesi non è più possibile per semplici ragioni quantitative, pratiche, nonché a cagione della portata stessa di molti problemi. Che lo vogliamo o no, un numero crescente di questioni, concernenti anche il nostro Paese, vien discusso nelle organizzazioni internazionali, vale a dire sul piano multilaterale, e specialmente all'ONU, quadro privilegiato quando si affrontano i maggiori problemi della nostra epoca. Anche se talora soluzioni concrete vengono negoziate fuori dell'ONU, come, in parte, per la tematica economica e monetaria, es-

sa resta nondimeno un quadro di discussione e una fonte utilissima di informazioni. Dovremmo servircene per difendere le nostre proprie vedute e per influenzare le concezioni giuridiche fondamentali che determinano poi l'evoluzione delle relazioni internazionali, le quali ci rinserrano in una ben fitta rete: basti pensare alla nostra forte partecipazione al commercio mondiale, all'importanza dei nostri investimenti all'estero, al nostro interesse per il diritto internazionale, i diritti dell'uomo, la sorte dei rifugiati, al peso, infine, delle problematiche della protezione dell'ambiente, dello sviluppo e dell'impiego dell'energia nucleare, del diritto spaziale e di tutte le altre problematiche trattate all'ONU.

Il nostro Paese ha sempre curato la cooperazione internazionale: nell'immediato dopoguerra ha concentrato i suoi sforzi sull'Europa ed ha partecipato, sin dall'inizio, all'Organizzazione europea di cooperazione economica (OECE), divenuta più tardi Organizzazione di cooperazione e sviluppo economici (OCSE), nonché all'Associazione europea di libero-scambio (AELS); ha concluso un accordo di libero-scambio con la Comunità economica europea ed infine, aderendo al Consiglio dell'Europa e segnatamente alla Conferenza sulla sicurezza e la cooperazione in Europa (CSCE), ha dimostrato che era pronto ad assumere, nel quadro europeo, anche responsabilità politiche.

Sul piano mondiale abbiamo aderito, sin dall'inizio, alla maggior parte degli istituti specializzati delle Nazioni Unite e abbiamo collaborato anche all'attività di importanti organi dell'ONU, segnatamente nei settori economico, sociale ed umanitario. Non siamo invece divenuti membri degli istituti di Bretton Woods (Fondo monetario internazionale e Gruppo della Banca mondiale) ma stiamo ora esaminando tale questione, visto che essi divengono viepiù importanti¹⁾. Ma quel che risulta particolarmente urgente è di partecipare, sul piano mondiale, come l'abbiamo fatto sul piano europeo, ai lavori della pertinente organizzazione politica, l'ONU appunto. Questi lavori sono infatti il complemento necessario delle nostre attività multilaterali in molteplici settori.

Per riassumere, l'adesione all'ONU non comporta alcun riorientamento della nostra politica estera, bensì si configura, al contrario, come il proseguimento logico degli sforzi da noi già avviati per difendere i nostri interessi, quanto più efficacemente possibile, in tutte le istanze accessibili, nonché per apportare il nostro contributo agli sforzi avviati per assicurare la pace e la sicurezza nel mondo.

18 Vantaggi e svantaggi dell'adesione

181 Vantaggi

L'ONU ha, come intento costante, quello di mantenere la pace e promuovere lo sviluppo: già questo elemento costituisce, per se stesso, un fattore positivo per il nostro Paese. Occorre sottolineare inoltre che la partecipa-

¹⁾ Vedasi su questo tema il capitolo 44.

zione di uno Stato alle discussioni e ai negoziati dell'ONU definisce il posto che esso occupa nella politica internazionale. Nel gioco complesso del negoziato e nella dialettica degli interessi reciproci, uno Stato afferma necessariamente delle posizioni di principio che delineano, a loro volta, la sua immagine agli occhi della comunità internazionale: gli altri Stati imparano a conoscerlo e capiscono quali compiti gli sono più congeniali e quali limiti incontra la sua politica. Orbene la Svizzera, come ogni altro Stato, ha bisogno di essere così conosciuta, nella sua tradizionale funzione, dalla comunità internazionale; è molto importante per essa poter dimostrare, in atto, il concetto stesso della sua neutralità permanente sì da imporlo alla consapevolezza degli altri Stati in tutta la pienezza della sua concreta realtà.

Uno Stato che, come il nostro, trovasi strettamente vincolato all'estero non può mai smettere di partecipare alla vita internazionale e di mostrare qual è il suo posto. Noi avremmo, all'ONU, l'occasione di esporre le nostre vedute e di manifestare, pur nel quadro della neutralità, la nostra volontà di solidarietà e di collaborazione internazionale. L'adesione ci garantirebbe, meglio di oggi, il diritto di partecipare alla cooperazione internazionale in tutti i settori e ci consentirebbe di difendere con maggior efficacia i nostri interessi; non saremmo più costretti, come sovente accade, di ricorrere a Stati terzi per presentare le nostre finalità negoziali e potremmo farlo noi stessi, direttamente.

La Svizzera avrebbe occasione di lavorare più strettamente con le Nazioni che seguono una politica analoga alla sua. I nostri interessi collimano frequentemente con quelli degli altri Stati industrializzati: potremmo allora sostenere le loro proposte e favorirne l'adozione nel nostro stesso interesse. Come membro dell'ONU, la Svizzera potrebbe dare un appoggio ancora più efficace al mantenimento della pace, segnatamente promuovendo i metodi che più le sono familiari, quali il componimento pacifico delle controversie o i buoni uffici; essa potrebbe del pari intensificare la sua cooperazione nel settore sociale o umanitario e in quelli della protezione dei diritti dell'uomo, della cooperazione allo sviluppo o della codificazione del diritto internazionale.

L'ONU è anche, segnatamente allorché l'Assemblea generale trovasi in sessione, un luogo di incontri impareggiabile, tanto per i diplomatici quanto per gli uomini di Stato, e noi potremmo approfittare sovente di questi contatti diretti. L'adesione, infine, ci consentirebbe di potenziare le nostre relazioni con i Paesi in sviluppo, politicamente sempre più importanti, con molti dei quali non abbiamo contatti diplomatici. Rimanendo in questo contesto, possiamo dire che l'adesione avvicinerrebbe considerevolmente il nostro Paese ad uno degli obiettivi costanti della sua politica estera, vale a dire all'universalità delle relazioni diplomatiche.

182 Obiezioni contro l'adesione

Il nostro Collegio ben sa che l'adesione suscita reticenze presso molti cittadini, i quali la considerano superflua; esso si sente dunque obbligato a mo-

strare, in questo messaggio, che l'adesione all'ONU costituirebbe non soltanto un atto di solidarietà, atteso da lungo tempo dai Paesi a noi affini, bensì anche un atto ormai necessario alla difesa dei nostri interessi propri e delle nostre concezioni.

I critici mettono in dubbio innanzitutto l'efficacia dell'ONU; la nostra descrizione delle sue attività, nel seguito del messaggio, dimostrerà tuttavia che l'Organizzazione svolge, se pur sovente in modo poco spettacolare, un lavoro molto più positivo di quanto ordinariamente si supponga. Si rimproverano anche all'ONU, sovente, le sue interminabili discussioni, a prima vista inutili, in Assemblea generale o in Consiglio di sicurezza; si afferma che non sfociano su nessun risultato concreto e che non impediscono nemmeno l'insorgenza di nuovi conflitti. Allorché si argomenta in tal modo si dimentica tuttavia che la cooperazione politica, locale, nazionale o internazionale, non è mai agevole e tuttavia resta premessa indispensabile della coesistenza, più o meno armoniosa, tra individui, popoli e Stati. La nostra esperienza del regime democratico fondato sulla pratica del consenso ci ha insegnato che, per giungere a soluzioni unanimemente accettabili e applicabili, occorrono sforzi intensi e un senso molto sviluppato del compromesso; sul piano internazionale, cosa che molti sembrano restii a capire, gli Stati riescono ad intendersi solo attuando un processo assai simile, da condurre innanzi però tra divergenze di interessi molto più accentuate.

Per giudicare l'ONU bisogna inoltre considerare che le organizzazioni internazionali, e in particolar modo questa, non possono, nella fase attuale della convivenza umana, impedire ogni politica di ricorso alla forza o sopprimere le ultime radici della violenza; per contro, possono prevenire dei conflitti o comunque attenuarne gli effetti. Certo se non è scoppiata una nuova guerra mondiale il merito non tocca intero all'ONU; occorre comunque ammettere almeno che essa è riuscita a contenere l'espansione dei diversi conflitti locali e regionali che minacciavano la pace e la sicurezza del mondo.

Le discussioni dell'Assemblea generale e del Consiglio di sicurezza concernono, direttamente o indirettamente, tutti gli Stati e conseguentemente anche il nostro. Molti dibattiti dell'Assemblea generale mirano precisamente a ricercare delle soluzioni ai grandi problemi posti all'umanità: la fame, la sovrappopolazione, l'inquinamento ecologico, per esempio. La Svizzera non può estraniarsi indefinitamente da quest'opera d'ampio respiro, che richiede sforzi immensi ma contribuisce anch'essa al mantenimento della pace nel mondo.

Si teme sovente anche che l'adesione all'ONU finisca per ingenerare una tal quale sudditanza del Paese rispetto ad essa, posizione invero che non sarebbe nè auspicabile nè compatibile con la nostra indipendenza e, innanzitutto, con la nostra neutralità permanente. Ma questa affermazione ignora la differenza fondamentale tra l'entrata in un'Organizzazione universale, quale l'ONU, e l'adesione ad un'organizzazione regionale di *carattere sopranazionale*; l'adesione all'ONU non avrà effetto alcuno sulla struttura federativa della Confederazione o sul nostro sistema di democrazia diretta, l'ONU infatti non può intervenire nel settore interno.

Taluni mettono innanzi l'argomento seguente: la situazione internazionale

della Svizzera è talmente sicura che non v'è ragione alcuna di correre il rischio dell'adesione. Ma questo argomento misconosce la gravità della situazione internazionale e delle minacce che essa può far pesare sul nostro Paese. La Svizzera ha sempre condotto innanzi una politica di pace e non può dunque disinteressarsi del problema primordiale del mantenimento della pace; dobbiamo pur essere in grado d'affermare, davanti alla comunità mondiale, i principi che ci sembrano fondamentali nelle relazioni internazionali come, per esempio, la stretta osservanza delle norme del diritto internazionale, il rispetto dei diritti dell'uomo o il dovere d'umanità incombenente agli Stati.

Certo, sino ad oggi, il nostro Paese ha sempre trovato i mezzi per collaborare indirettamente con l'ONU, il che gli ha facilitato la difesa dei propri interessi; tuttavia, e questo fenomeno si accentua di giorno in giorno, può attualmente, per numerose problematiche, temere di trovarsi escluso, sul piano internazionale, dal processo d'elaborazione delle soluzioni e dai negoziati propriamente detti. Sempre di più, per contro, esso si vede costretto ad accettare, stante la loro validità universale, delle convenzioni internazionali importanti, all'elaborazione delle quali non è stato associato affatto o solo marginalmente¹⁾. La nostra partecipazione alla cooperazione internazionale resta così troppo puntuale, onde ci riesce difficile avere una veduta d'insieme dei problemi ed esercitare la nostra influenza.

Si rimprovera anche all'ONU la crescente preponderanza del Terzo Mondo. Invero non scorgiamo in ciò se non il riflesso dell'evoluzione della comunità mondiale: tali Paesi costituiscono oggi, sia dentro sia fuori dell'ONU, un fattore determinante della politica internazionale e divengono, anche per il nostro Paese, degli interlocutori sempre più importanti. Già il principio stesso dell'universalità, che sottende chiaramente tutta la nostra politica estera, ci impone di mantenere relazioni con tutti gli Stati sul piano bilaterale e multilaterale; orbene è all'ONU che i Paesi in sviluppo sottopongono di preferenza i loro problemi e, quindi, la Svizzera non dovrebbe disinteressarsi di tale discussione; smentirebbe la sua volontà d'assumere una parte delle responsabilità comuni all'insieme degli Stati senza negligenza tuttavia la difesa dei suoi propri interessi e delle sue concezioni fondamentali.

Si dà voce anche al timore che l'adesione all'ONU possa inficiare la nostra pratica dei buoni uffici, nonché le attività tanto utili del Comitato internazionale della Croce Rossa (CICR). Queste due obiezioni vengono refutate nel capitolo 434 qui sotto. Possiamo però già dire, qui, che siccome la Svizzera conserverà anche all'ONU la sua neutralità permanente e che siccome non vi sarà, fuori dell'Organizzazione, uno Stato più neutro del nostro, nulla muterà, di massima, quanto alla pratica dei buoni uffici; anzi l'esperienza tende a provare che, in caso d'adesione, il ricorso alla Svizzera o a cittadini svizzeri diverrebbe più frequente. Oggigiorno del resto l'ONU è sovente chiamata a svolgere mansioni di buoni uffici e, per la loro esecuzione, ricerca assai spesso il concorso degli Stati neutri o dei loro cittadini.

¹⁾ Cfr. gli esempi concreti nel cap. 421.

È anche esatto che la neutralità svizzera facilita e potenzia l'opera del CICR, il quale fruisce di un'indipendenza che noi stessi puntualmente rispettiamo. Ma all'ONU la Svizzera, che resterà come abbiamo ribadito neutra, potrebbe continuare a sostenere, se del caso anche con iniziative proprie, le attività del CICR.

19 Aspetti di politica interna

Giuridicamente l'adesione all'ONU è un atto di politica estera. Giusta la versione riveduta dell'articolo 89 della costituzione federale, l'adesione all'ONU non sottostà soltanto all'approvazione delle Camere bensì a quella del popolo e dei Cantoni; l'adesione viene così ad assumere degli aspetti di politica interna ai quali noi accordiamo la massima attenzione. È evidente che non si tratta per il nostro Paese, l'abbiamo detto, di rinunciare alla sua neutralità permanente; tuttavia l'adesione resta un atto di politica estera importante che conduce ad una più ampia apertura sul mondo.

In questo contesto ci limitiamo a menzionare che il nostro contributo annuo all'ONU toccherebbe circa i 16 milioni di franchi, corrispondenti all'1,05 per cento del bilancio globale dell'ONU, cioè alla quota già attualmente stabilita per i contributi elvetici¹⁾. Un tale onere risulta sopportabile per il nostro Paese che già versa circa 120 milioni di franchi come contributi obbligatori o spontanei agli istituti specializzati e ai diversi organi del sistema onusiano. La spesa è inoltre ampiamente compensata da diversi vantaggi derivanti dalla presenza delle organizzazioni internazionali sul nostro territorio.

Proponendo il progetto d'adesione della Svizzera all'ONU, il nostro Collegio altro non fa, tale è il suo profondo convincimento, se non proporre lo sviluppo stesso delle nostre relazioni multilaterali, tanto necessario alla difesa dei nostri interessi nel mondo e veramente vitale in quanto espressione di una nostra maggior solidarietà verso la comunità degli Stati. Tuttavia intendiamo condurre innanzi il progetto e portarlo ad esecuzione solo in consonanza non soltanto con la maggioranza delle vostre Camere bensì anche con il popolo e i Cantoni.

Il messaggio che oggi giorno presentiamo costituisce dunque ad un tempo il fondamento per la decisione delle Camere federali e, per l'opinione pubblica, un complemento di informazione su un settore molto complesso della nostra politica estera.

2 Cenno storico

Per lungo tempo, il nostro Collegio si è attenuto alla propria decisione del 1946 di non aderire immediatamente all'ONU, pur non disconoscendo l'evoluzione dell'Organizzazione e le implicazioni pertinenti per la Svizzera. Già nel 1959, in una nota rivolta al nostro Collegio, il consigliere fede-

¹⁾ Cfr. capitolo 61 e allegati 7 e 9.

rale Max Petitpierre faceva notare la tendenza dell'ONU verso l'universalità. Più questa tendenza andava rafforzandosi, più gli Stati non membri rimanevano isolati. A lungo termine, ciò potrebbe implicare un indebolimento della posizione internazionale della Svizzera.

La questione dell'adesione ridivenne attuale allorché, il 28 febbraio 1967, il consigliere nazionale Bretscher presentò un postulato¹⁾ in cui si invitava l'Esecutivo a redigere un rapporto sulle relazioni della Svizzera con l'Organizzazione delle Nazioni Unite. Il 16 giugno 1969, il nostro Collegio sottoponeva alle vostre Camere un rapporto dettagliato in merito (primo rapporto sull'ONU; FF 1969 I 1109): un'analisi approfondita degli aspetti fondamentali del problema mostrava che l'adesione sarebbe stata sia possibile sia utile. In quell'occasione, fu inoltre deciso che il nostro Collegio vi avrebbe presentato periodicamente dei rapporti sulle attività dell'ONU e degli istituti specializzati.

Conseguentemente a tale mandato, il 17 novembre 1971 vi presentammo un rapporto sulle relazioni della Svizzera con l'Organizzazione delle Nazioni Unite e i suoi istituti specializzati dal 1969 al 1971 (secondo rapporto sull'ONU; FF 1972 I 1). Nelle conclusioni, si sottolineava l'importanza per la Svizzera dell'evoluzione dell'ONU verso l'universalità, specie in rapporto alla nostra politica di neutralità. Come abbiamo sempre sostenuto, l'universalità delle nostre relazioni internazionali è uno dei corollari della nostra concezione. Pertanto, il fatto di non essere membri di un'organizzazione divenuta essa stessa universale sarebbe difficilmente compatibile con tale principio. Il nostro Collegio propose anche di istituire una Commissione consultiva specifica, incaricata di studiare il problema delle nostre relazioni con l'ONU.

La decisione in merito fu da noi presa il 28 agosto 1973. La presidenza della Commissione, composta di 50 membri, fu affidata a Edouard Zellweger, ex-consigliere agli Stati. La Commissione era incaricata di offrire a tutte le cerchie interessate e a tutte le tendenze dell'opinione pubblica la possibilità di pronunciarsi in assoluta libertà sulla forma che avrebbero dovuto assumere le nostre relazioni con l'ONU. Il 26 febbraio 1976, il nostro Collegio prese conoscenza del rapporto della commissione e dei due documenti aggiuntivi concernenti i pareri delle minoranze e constatò di potersi servire dei lavori della stessa in vista dell'elaborazione del suo prossimo rapporto. Il rapporto della Commissione consultiva venne poi pubblicato, per nostra decisione, il 29 giugno 1976. La grande maggioranza della Commissione si esprimeva favorevolmente all'adesione della Svizzera all'ONU adducendo come motivo principale il carattere quasi universale dell'Organizzazione.

Il rapporto del 29 giugno 1977 sulle relazioni della Svizzera con l'Organizzazione delle Nazioni Unite e i suoi istituti specializzati dal 1972 al 1976 (terzo rapporto sull'ONU; FF 1977 II 689), segnava una tappa importante. In effetti il nostro Collegio vi giungeva alla conclusione che l'adesione della Svizzera all'ONU era auspicabile; esso lasciava intendere di voler proporre

¹⁾ Oltre al consigliere nazionale Bretscher (Rad), hanno firmato anche i consiglieri Conzett (UDC), Eggenberger (Soc), Dürrenmatt (Lib) e Furgler (PDC).

al Legislativo di sottoporre, in un prossimo futuro, la questione al popolo e ai Cantoni e di voler all'uopo cessare la serie dei rapporti per passare a redigere il vero e proprio messaggio sull'adesione della Svizzera all'ONU. Il 5 dicembre 1977, codesto Consiglio nazionale approvò il rapporto e si augurò che «il Consiglio federale presentasse, entro i più brevi termini, all'Assemblea federale, all'intenzione del popolo e dei Cantoni, fondandosi sulle considerazioni e conclusioni del suddetto rapporto, un messaggio e una proposta concernenti l'adesione della Svizzera all'Organizzazione delle Nazioni Unite»¹⁾.

Il 17 gennaio 1978, codesto Consiglio degli Stati, in base alla proposta della sua Commissione degli affari esteri, prese atto del nostro rapporto e l'approvò²⁾.

3 Situazione attuale dell'ONU

Sotto l'effetto delle profonde trasformazioni che il mondo ha subito nel corso degli anni trascorsi, l'ONU s'è fundamentalmente modificata. Istituita originariamente dagli Alleati come organizzazione di sicurezza collettiva, essa è divenuta attualmente un centro di cooperazione mondiale in tutti i settori della vita internazionale. Il predominio delle potenze vittoriose della seconda guerra mondiale ha lasciato spazio ad una cooperazione di quasi tutti gli Stati nella ricerca di soluzioni per i molteplici problemi cui è confrontata oggi giorno la comunità internazionale. Quindi i centri di gravità delle attività onusiane si sono spostati. Benché gli obiettivi politici siano rimasti immutati, i problemi economici e sociali hanno assunto sempre maggiore importanza, segnatamente per quanto concerne lo sviluppo.

Intendiamo anzitutto riassumere gli obiettivi e le strutture istituzionali dell'ONU³⁾. Quindi ne descriveremo le principali trasformazioni, a contare dalla fondazione, che influenzano le nostre relazioni attuali con essa: trattasi segnatamente della modificazione del sistema di mantenimento della pace, dell'universalità dell'organizzazione, per quanto concerne i membri e i compiti, ed infine dell'evidente tendenza all'unificazione dell'intero sistema attorno al suo nucleo centrale, vale a dire attorno all'ONU in senso stretto, che va viepiù assumendo un ruolo direttivo. Questa evoluzione si ripercuote anche sui meccanismi di negoziato e di decisione. Infine ricordiamo che l'ONU, grazie all'aumentato numero dei membri, assume un'importanza crescente in quanto centro di contatti bilaterali.

¹⁾ Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale 1977, 1459 e 1495.

²⁾ Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale 1978, 19 e 34.

³⁾ Nell'allegato 2 viene brevemente descritto l'intero sistema onusiano, coi suoi organi centrali (ONU in senso stretto), i suoi principali organi sussidiari e i suoi istituti specializzati. Le attività di questi diversi organismi sono descritte nei nostri rapporti precitati.

31 Obiettivi e struttura istituzionale delle Nazioni Unite

L'ONU poggia sullo Statuto delle Nazioni Unite, del 26 giugno 1945; giusta l'articolo 1 del medesimo, suo scopo fondamentale è di mantenere la pace e la sicurezza internazionale. Per conseguire siffatta finalità, è necessario sviluppare tra le Nazioni relazioni amichevoli, fondate sul rispetto dell'egualianza giuridica dei popoli e dell'autodeterminazione, promuovere la cooperazione internazionale nei settori economico, sociale, culturale e umanitario nonché affermare i diritti dell'uomo e le libertà fondamentali. L'ONU deve costituire un centro per il coordinamento dell'attività delle Nazioni volta al conseguimento di queste finalità. Gli Stati membri devono quindi risolvere le loro controversie politiche e giuridiche con mezzi pacifici. Sono previste misure collettive di carattere militare e non militare al fine di prevenire le minacce alla pace e reprimere gli atti di oppressione o le altre violazioni della pace.

Sul piano *istituzionale*, le Nazioni Unite sono divenute, nel corso degli anni, un sistema assai complesso. Questo consta di 6 *organi principali* (5 formanti il nucleo centrale, cioè l'ONU in senso stretto, più uno specialistico, cioè la Corte internazionale di giustizia), di numerosi *organi sussidiari* e di molti *istituti specializzati* per i vari aspetti della cooperazione internazionale. Gli organi principali, quelli sussidiari e gli istituti formano, assieme, il *sistema delle Nazioni Unite*¹⁾ (ONU in senso lato).

I sei *organi principali* sono: l'Assemblea generale, il Consiglio di sicurezza, il Consiglio economico e sociale, il Consiglio di amministrazione fiduciaria e il Segretariato, diretto dal Segretario generale (che formano l'ONU in senso stretto), nonché la Corte internazionale di giustizia. Soprattutto l'Assemblea generale e il Consiglio economico e sociale hanno fatto uso della competenza di istituire gli *organi sussidiari* necessari all'esercizio delle proprie attività. Benché questi ultimi fruiscano spesso di un'autonomia effettiva, non hanno personalità giuridica, in quanto parte integrante del sistema onusiano: citiamo ad esempio la Fondazione delle Nazioni Unite per l'infanzia (UNICEF), l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (HCR), il Programma delle Nazioni Unite per lo sviluppo (PNUD), il Programma delle Nazioni Unite per l'ambiente (PNUME) e la Conferenza delle Nazioni Unite per il commercio e lo sviluppo (CNUCED). Sono organi sussidiari anche gli organi tecnici quali la Commissione del diritto internazionale, la Commissione delle società transnazionali²⁾. A differenza di questi organi, gli *istituti specializzati* hanno personalità giuridica; legati al sistema mediante un accordo di cooperazione, s'occupano di problemi strettamente vincolati alle finalità dell'ONU. A contare dal 1945, sono stati creati molti di questi istituti e sono divenute tali anche le organizzazioni internazionali fondate nel XIX secolo, quali l'Unione internazionale delle telecomunicazioni, l'Unione postale universale, l'Organizzazione meteorologica mondiale

¹⁾ Per un compendio del sistema delle Nazioni Unite, cfr. l'organigramma dell'allegato 4.

²⁾ La Svizzera è membro di alcuni organi sussidiari in quanto aperti a Stati partecipanti. Cfr. in proposito il capitolo 4 e l'organigramma dell'allegato 4.

nonché l'Organizzazione internazionale del lavoro, fondata all'epoca della Società delle Nazioni ¹⁾.

32 Caratteristiche principali dell'evoluzione dell'ONU a contare dal 1945

321 Trasformazione del sistema di mantenimento della pace

Ispirandosi alle norme adottate dalla Società delle Nazioni nel 1919, i fondatori dell'ONU hanno ritenuto che la pace mondiale potesse essere salvaguardata con un sistema di sicurezza collettiva. Lo Statuto conferisce al *Consiglio di sicurezza* la competenza di prendere, in caso di minaccia alla pace, di violazione della pace o di un atto d'aggressione, sanzioni non militari giusta l'articolo 41 oppure, se quest'ultime si rivelassero insufficienti, di ordinare l'applicazione di misure militari contro l'eventuale aggressore, giusta l'articolo 42. L'adozione di dette misure è subordinata all'approvazione dei cinque membri permanenti del Consiglio — Cina, Stati Uniti d'America, Francia, Gran Bretagna e Unione Sovietica — poiché ciascuno membro permanente ha il diritto di opporre il veto.

Le decisioni sulle sanzioni hanno forza obbligatoria, ma il Consiglio di sicurezza, giusta l'articolo 39 dello Statuto, può limitarsi unicamente a fare raccomandazioni in merito. Il diritto di veto è parimente applicabile.

Il mantenimento della pace con un sistema di sicurezza collettiva è un espe-

¹⁾ Attualmente gli istituti specializzati delle Nazioni Unite sono i seguenti:

- Organizzazione internazionale del lavoro (OIT).
- Organizzazione delle Nazioni Unite per l'alimentazione e l'agricoltura (FAO).
- Organizzazione delle Nazioni Unite per l'educazione, la scienza e la cultura (UNESCO).
- Organizzazione mondiale della sanità (OMS).
- Organizzazione per l'aviazione civile internazionale (OACI).
- Unione postale universale (UPU).
- Organizzazione meteorologica mondiale (OMM).
- Organizzazione intergovernativa consultiva della navigazione marittima (OMCI).
- Organizzazione mondiale della proprietà intellettuale (OMPI).
- Fondo internazionale di sviluppo agricolo (FIDA).
- Fondo monetario internazionale (FMI).
- Banca internazionale per la ricostruzione e lo sviluppo (BIRD, Banca mondiale).
- Società finanziaria internazionale (SFI) e Associazione internazionale per lo sviluppo (IDA) entrambe annesse al BIRD.

Benché l'Agenzia internazionale per l'energia atomica (AIEA) e l'Accordo generale sulle tariffe doganali e sul commercio (GATT) non siano propriamente istituti specializzati, essi sono nondimeno tenuti a fare rapporto all'ONU. L'Organizzazione delle Nazioni Unite per lo sviluppo industriale (ONUDI) è stata creata nel 1966 quale organo dell'Assemblea generale ma, nel 1975, i membri dell'ONU decidevano di trasformarla in istituto specializzato. Il nuovo statuto, adottato l'8 aprile 1979, entrerà in vigore non appena ratificato da 80 Stati. La Svizzera è membro di tutti questi istituti specializzati ad eccezione del FMI e del Gruppo della Banca mondiale. Cfr. in proposito il capitolo 4 e l'organigramma dell'allegato 4.

rimento intrapreso nel corso del nostro secolo al fine di proscrivere la guerra considerata — ad eccezione del diritto di legittima difesa — un mezzo illecito per risolvere le controversie. Il sistema di sicurezza collettiva si fonda sull'esperienza storica delle cosiddette guerre classiche. Esso è applicato ai conflitti in cui è possibile distinguere chiaramente l'aggressore dalla sua vittima e si basa sul principio secondo cui gli Stati partecipi del sistema si assumono la responsabilità collettiva del mantenimento della pace. Quindi il meccanismo previsto nello Statuto presupponeva che, in tempo di pace, persistesse l'intesa instauratasi tra gli Alleati durante la seconda guerra mondiale. Questo sistema, voluto unanimemente dagli Stati per opporsi all'aggressore, si è rivelato in ampia misura inapplicabile. L'alleanza dei vincitori della seconda guerra mondiale s'è sgretolata poco dopo il ritorno alla pace e, fin dall'inizio, il veto dei membri permanenti ha paralizzato a più riprese il Consiglio di sicurezza. Questa situazione si è verificata anche quando, in seguito alla decolonizzazione, l'Organizzazione assunse un carattere veramente mondiale e universale. Infatti, le grandi Potenze sono direttamente o indirettamente implicate nella maggior parte dei conflitti scoppiati nel mondo e non hanno nessun interesse a far adottare misure coercitive che in definitiva potrebbero recar loro pregiudizio.

Inoltre, la natura stessa dei conflitti attuali è ben differente da quella delle guerre convenzionali. La guerra fredda e le guerre di liberazione legate alla decolonizzazione hanno caratterizzato gli anni successivi alla seconda guerra mondiale. Attualmente lo sviluppo dell'armamento nucleare costituisce una minaccia permanente per l'intera umanità benché le Potenze nucleari abbiano capito che una guerra atomica generalizzata comporterebbe rischi incalcolabili. Quindi sono sorte nuove forme belliche: gli scontri avvengono su altri piani e con altri mezzi.

Dopo la seconda guerra mondiale, la maggior parte dei conflitti armati sono sorti in seno al Terzo Mondo. Molto spesso si tratta di conflitti che scoppiano per procura, per interposta persona, in zone strategicamente importanti per le Potenze, oppure l'influenza di queste si innesta su conflitti latenti da parecchi anni. La lotta non è solo militare ed economica ma anche ideologica e politica. I conflitti attuali sono spesso intestini benché abbiano un appoggio straniero. I mezzi di combattimento più usati sono la sovversione e l'infiltrazione, la lotta ideologica e il boicottaggio economico oppure la minaccia di ricorrervi.

L'ONU non ha mai adottato sanzioni militari e nemmeno i provvedimenti preliminari ¹⁾. L'azione di taluni suoi membri in Corea, nel 1950, non è stata decisa in virtù dell'articolo 42 dello Statuto ma solo sul fondamento di una raccomandazione del Consiglio di sicurezza, giusta l'articolo 39 ²⁾.

¹⁾ In particolare, il Consiglio di sicurezza non ha mai concluso un accordo speciale con uno Stato membro. Cfr. n. 315.

²⁾ Questa risoluzione, intesa segnatamente a raccomandare agli Stati membri dell'ONU di mettere truppe a disposizione di un comando supremo posto sotto la direzione degli Stati Uniti, al fine di ristabilire la pace e la sicurezza nella regione, fu adottata in assenza del delegato sovietico in modo che l'URSS non poté opporre il veto. Cfr. in proposito le spiegazioni dettagliate al n. 231.1 dell'

Le Nazioni Unite hanno quindi ricercato altri mezzi per mantenere la pace. Sempre durante la guerra di Corea, l'Assemblea generale adottò una risoluzione «Uniting for Peace» (Unione per la pace)¹⁾ che le conferì la competenza d'agire, in caso di minaccia alla pace o di violazione di quest'ultima, se il Consiglio di sicurezza non poteva agire a causa del veto di uno dei suoi membri permanenti. Il Segretario generale può in questo caso convocare una sessione straordinaria urgente dell'Assemblea generale. Tuttavia, in virtù dello «Uniting for Peace», l'Assemblea può unicamente raccomandare l'adozione di misure collettive e non può sostituire il Consiglio di sicurezza ordinando provvedimenti coercitivi²⁾. Ma l'ONU ha sviluppato, per mantenere la pace, metodi ben più nuovi e più importanti dello «Uniting for Peace». Trattasi di missioni d'osservazione o di mediazione, di commissioni d'inchiesta e di forze di pace, i cosiddetti «Caschi blu». Queste truppe sorvegliano le linee di demarcazione, separano le forze implicate nel conflitto, si frappongono in caso di incidenti, assumono funzioni amministrative, aiutano la popolazione e, all'occorrenza, si incaricano di mantenere ordine e tranquillità. Per l'invio dei Caschi blu, contrariamente a quanto previsto nello Statuto per le sanzioni militari, è necessario il consenso delle parti in causa. Queste truppe constano di contingenti volontari degli Stati membri dell'ONU e possono ricorrere alle armi unicamente in caso di legittima difesa o se il compimento della missione lo richiede³⁾. In generale sono i Paesi piccoli, medi e neutrali non implicati nel conflitto quelli che mettono a disposizione dell'ONU le unità di Caschi blu: attualmente circa 10 000 di essi sono impegnati in operazioni di mantenimento della pace.

L'ONU ha dunque operato una trasformazione dei suoi intenti e, per istituire condizioni favorevoli a un regolamento pacifico, ha preferito la mediazione, con l'ausilio di Stati piccoli, medi e neutrali, all'originario ricorso a metodi coercitivi. Essa impiega la propria autorità morale contro il ricorso alla violenza e si sforza di creare condizioni favorevoli preliminari per la soluzione dei conflitti. Questo tipo d'azione s'inserisce meglio nel quadro attuale dell'ONU in cui si afferma che le controversie devono essere appianate nella consapevolezza dell'interdipendenza generale. Naturalmente non è stato sempre possibile prevenire nuovi conflitti o impedire l'uso della forza nelle relazioni internazionali, ma i conflitti armati hanno potuto essere circoscritti evitando così il pericolo di conflitti generalizzati.

Nonostante questa evoluzione del sistema, il Consiglio di sicurezza continua

allegato 2. L'azione condotta nel Congo, nel corso della quale si trovarono faccia a faccia segnatamente le truppe dell'ONU e le formazioni regolari, era, di principio, un intervento dei «Caschi blu». Cfr. in proposito il n. 32 dell'allegato 2.

¹⁾ Risoluzione 377 (V) del 3 novembre 1950.

²⁾ Finora l'ONU non ha mai raccomandato misure collettive sul fondamento di questa risoluzione. Per contro, durante alcuni periodi di crisi, l'Assemblea generale è stata convocata urgentemente: Ungheria (1956), Medio Oriente (1956), Libano (1958 e 1967), Congo (1960), conflitto indopachistano (1971), Afghanistan (1980) e problema palestinese (1980).

³⁾ Per quanto concerne le differenti operazioni di mantenimento della pace, cfr. n. 32 dell'allegato 2.

ad assumere, come previsto nello Statuto, la responsabilità principale del mantenimento della pace e della sicurezza internazionali; ma, per svolgere questo compito, esso ricorre sempre più a mediazioni e a negoziati. Nella maggior parte dei conflitti gravi, ha inviato appelli di cessate il fuoco o raccomandazioni sui provvedimenti da prendere dopo la sospensione delle ostilità¹⁾; inoltre ha dato mandato di costituire forze di pace²⁾.

Le disposizioni statutarie sui provvedimenti militari coercitivi non sono state mai applicate; per contro, quelle concernenti le sanzioni non militari sono state applicate in due occasioni: negli anni sessanta, il Consiglio di sicurezza ha ordinato sanzioni economiche contro la Rhodesia e, nel 1977, un embargo sulle esportazioni d'armi a destinazione dell'Africa del Sud. Le sanzioni dirette contro la Rhodesia sono state tolte il 21 dicembre 1979, al termine della Conferenza di Londra sulla Rhodesia che creò i fondamenti per l'indipendenza dello Zimbabwe³⁾.

Talora sono stati discussi e criticati i provvedimenti presi dal Consiglio di sicurezza nei confronti di altri Stati membri dell'ONU accusati d'aver minacciato o violato la pace; tuttavia non si faceva ricorso al voto in quanto era certo che l'adozione di talune misure sarebbe stata bloccata da un veto. In qualche caso si è affrontato deliberatamente il rischio di veto e si sono posti in votazione dei progetti di risoluzione. Ciò accadde segnatamente alla fine del 1979 dopo la presa d'ostaggi avvenuta all'ambasciata statunitense di Teheran. Il Consiglio di sicurezza l'ha condannata, in una prima risoluzione presa unanimemente, in quanto violazione del diritto internazionale. Per contro, un secondo progetto di risoluzione, presentato dagli Stati Uniti e inteso a far adottare, da parte del Consiglio, misure concrete di carattere non militare contro l'Iran, fu bloccato dal veto dell'Unione Sovietica. Tuttavia 12 Stati membri del Consiglio su 15 votarono a favore. In questo caso particolare, gli Stati Uniti invitarono in seguito i loro alleati occidentali a prendere provvedimenti bilaterali equivalenti contro l'Iran, conformemente al progetto di risoluzione. In questo modo un testo che non era stato approvato dal Consiglio di sicurezza è servito da fondamento concreto per l'azione di uno Stato membro. Tuttavia, a differenza delle misure decise dal Consiglio, questa procedura lasciava a ogni Stato la libertà di decidere se darvi seguito.

A più riprese, in caso di disaccordo tra i membri permanenti del Consiglio di sicurezza, l'Assemblea generale ha raccomandato l'adozione di misure bilaterali. Evidentemente essa può influenzare il processo di formazione dell'opinione ma non può ricorrere alla costrizione.

La trasformazione subita dal sistema di mantenimento della pace evidenzia l'adattamento dell'ONU all'evoluzione della situazione internazionale nell'

¹⁾ Ad esempio nella guerra che opponeva il Pakistan all'India e al Bangladesh: risoluzione 303 (1971) del 4 dicembre 1971; oppure nel conflitto del Medio Oriente del 1973: risoluzione 338 (1973) del 22 dicembre 1973.

²⁾ Le forze di pace impegnate in Congo, a Cipro, nel Sinai e nel Golan (dopo la guerra dell'ottobre 1973) come anche dopo l'intervento israeliano a Sud del Libano sono state istituite su decisione del Consiglio di sicurezza.

³⁾ Per l'atteggiamento elvetico rispetto a queste sanzioni, cfr. cap. 415.

adempimento dei suoi compiti. Tuttavia l'Organizzazione non può impedire che, oggi come ieri, i conflitti non siano decisi in funzione dei rapporti reali di forza nel mondo. Infatti i mezzi di cui essa dispone — lo Statuto o i dispositivi sviluppati in seguito — sono decisamente insufficienti. Per questo motivo gli sforzi intrapresi dall'ONU per risolvere i conflitti non sempre hanno raggiunto il successo sperato.

La sovranità degli Stati membri costituisce un ostacolo per l'Organizzazione. Quest'ultima non può imporre la propria volontà agli Stati implicati in un conflitto ma può, con l'aiuto dei membri, impostare il dialogo e incitare le parti in causa ad accettare liberamente negoziati e compromessi ragionevoli. Il potere limitato dell'ONU non costituisce un fatto temporaneo e non deriva unicamente da un'effettiva mancanza d'autorità; esso è essenzialmente la conseguenza diretta dei principi fondamentali dello Statuto e, segnatamente, del principio dell'eguaglianza sovrana degli Stati enunciato all'articolo 2 numero 1.

322 Universalità dell'Organizzazione

Quando fu istituita, l'ONU comprendeva 51 membri ¹⁾; oggi, gli Stati partecipanti sono 157. A quel tempo, la partecipazione dei Paesi avversi agli Alleati e degli Stati neutrali era considerata sfavorevolmente; solamente alcune colonie avevano ottenuto l'indipendenza. In seguito agli eventi del dopoguerra, la politica d'ammissione è stata modificata di conseguenza.

L'ammissione di nuovi membri è decisa dall'Assemblea generale su raccomandazione del Consiglio di sicurezza; i membri permanenti possono avvalersi del loro diritto di veto. Mentre, tra il 1946 e il 1950, l'ONU ammise soltanto nove nuovi membri e tra il 1951 e il 1954, periodo di culmine della guerra fredda, le grandi Potenze impedivano, mediante il loro diritto di veto, ogni ampliamento dell'organizzazione, nel 1955 vi fu un cambiamento decisivo. I membri permanenti del Consiglio si accordarono e approvarono l'adesione simultanea di 16 Stati, geograficamente e politicamente alquanto ete-

¹⁾ I membri fondatori erano:

– 13 Stati «occidentali»:

Africa del Sud, Australia, Belgio, Canada, Danimarca, Francia, Gran Bretagna, Grecia, Lussemburgo, Norvegia, Nuova Zelanda, Paesi Bassi e Stati Uniti.

– 6 Stati dell'Europa orientale:

Cecoslovacchia, Jugoslavia, Polonia, Repubblica socialista sovietica di Bielorussia, Repubblica socialista sovietica d'Ucraina, Unione delle Repubbliche socialiste sovietiche.

– 20 Stati dell'America latina:

Argentina, Bolivia, Brasile, Cile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Equador, Guatemala, Haiti, Honduras, Messico, Nicaragua, Panama, Paraguay, Perù, Repubblica Dominicana, Salvador, Uruguay, Venezuela.

– 3 Stati africani:

Egitto, Etiopia, Liberia.

– 9 Stati asiatici:

Arabia Saudita, Cina, Filippine, India, Iraq, Iran, Libano, Siria, Turchia.

Un elenco degli Stati membri e delle date di adesione è riportato all'allegato 6.

rogei. Da allora, il numero dei membri ha continuato ad aumentare; nel solo 1960, furono ammessi ben 17 nuovi Stati.

Tre furono gli elementi che incisero su questo sviluppo che permise la sostituzione della nozione di alleanza con quella di organizzazione universale: l'accettazione degli Stati neutrali, l'ammissione degli Stati vinti della seconda guerra mondiale e l'adesione di numerosi Stati sorti in seguito al processo di decolonizzazione. Tale evoluzione si fondava sulla constatazione che l'ONU non avrebbe potuto raggiungere i suoi obiettivi senza la partecipazione di tutti gli Stati. Per questo motivo, l'unica condizione necessaria per l'ammissione di un nuovo membro è che esso sia uno Stato.

Lo scetticismo nutrito nei confronti degli Stati neutrali è scomparso assai rapidamente. Già nel 1946, la Svezia fu ammessa in seno all'Organizzazione; nel 1955, Austria e Finlandia entrarono anch'esse. L'Austria aderì all'ONU il medesimo anno in cui riacquistava la sua indipendenza, grazie al Trattato di Stato con le quattro grandi Potenze alleate, e si impegnava, in una legge costituzionale — in accordo col Memorandum di Mosca — a «osservare una neutralità permanente analoga a quella praticata dalla Svizzera».

L'adesione di questi tre Stati avvenne in un periodo in cui diventava sempre più evidente che gli scontri Est-Ovest, d'ordine ideologico o quali conseguenze dei rapporti di forza, impedivano, nella maggior parte dei casi, la concertazione politica delle grandi Potenze. I piccoli Stati e soprattutto quelli neutrali avrebbero conseguentemente potuto, proprio grazie alla loro imparzialità, apportare utili contributi alla comunità internazionale.

Progressivamente, anche gli Stati vinti della seconda guerra mondiale aderivano all'ONU: nel 1955, l'Italia e, un anno dopo, il Giappone. Nel 1973, i due Stati tedeschi divennero membri dell'ONU, in seguito all'accordo quadripartito su Berlino del 4 settembre 1971 e al Trattato sul fondamento delle relazioni tra la Repubblica federale di Germania e la Repubblica democratica tedesca, del 21 dicembre 1972¹⁾. La loro adesione confermò definitivamente che l'ONU non era più un'alleanza di vincitori.

L'ONU ha ampiamente contribuito ad accelerare il processo di decolonizzazione degli anni '50 e ha regolarmente ammesso gli Stati che ne sono nati. All'inizio, si trattava soprattutto di Stati asiatici; dal 1960 in poi, di Stati africani. Per tutte le ex-colonie che hanno acquisito la qualità di Stato, l'adesione all'ONU riveste estrema importanza, poiché conferma il loro accesso alla sovranità e, spesso, coincide con la loro prima apparizione sulla scena internazionale.

L'adesione all'ONU della Repubblica popolare cinese nel 1971 segna un'importante tappa nell'evoluzione dell'Organizzazione. Allora il problema non consisteva nel pronunciarsi sull'ammissione di un nuovo Stato, bensì nello stabilire chi fosse il rappresentante legittimo della Cina, membro fondatore dell'Organizzazione e membro permanente del Consiglio di sicurezza. All'

¹⁾ Risoluzione 3050 (XXVIII) del 18 settembre 1973. La rappresentanza degli interessi di Berlino Ovest da parte della Repubblica federale di Germania in seno all'ONU è regolata dall'Accordo quadripartito.

epoca della creazione dell'ONU, infatti, la Cina era governata da Tchang Kai-Chek. Quando, finita la guerra civile nel 1949, fu proclamata la Repubblica popolare cinese e Mao Zedong prese il potere a Beijing, Tchang Kai-Chek fu costretto a rifugiarsi a Taiwan, senza tuttavia rinunciare alle pretese sulla Cina continentale. Né Tchang Kai-Chek né Mao riconobbero l'esistenza di due Stati cinesi ¹⁾. Per lungo tempo, l'ONU rifiutò, principalmente su istigazione degli Stati Uniti, di riconoscere la nuova rappresentanza della Cina. Solamente in seguito alla nuova posizione del Governo americano, nel 1971 l'Assemblea generale adottò una risoluzione in cui dichiarava che la Repubblica popolare cinese era l'unico rappresentante legittimo della Cina all'ONU ²⁾. Questa presa di posizione rappresenta una tappa importante verso l'universalità dell'Organizzazione. L'assenza della Repubblica popolare cinese era infatti equivalsa all'esclusione dall'ONU di uno degli Stati più grandi e popolosi del globo.

Nel corso di questi ultimi anni, hanno aderito all'ONU alcuni piccoli ex-territori coloniali poco popolosi. In passato, si era pensato — segnatamente su iniziativa degli Stati Uniti — di accordare a questi piccoli Stati solamente lo statuto di membri associati. Tuttavia, sulla base del principio dell'uguaglianza di tutti gli Stati sovrani, questa proposta fu scartata e ai richiedenti fu accordato lo statuto di membro di pieno diritto.

Oggigiorno pertanto, oltre alla Svizzera, sono rimasti al di fuori dell'ONU solamente la Corea del Nord e la Corea del Sud — la cui riunificazione pone problemi particolari — e alcuni piccolissimi Stati europei, ossia Liechtenstein, Monaco e San Marino. Rimane da stabilire se il mutare dell'atteggiamento rispetto a questo tipo di Stati si ripercuoterà sulla loro posizione.

323 Universalità dei compiti

L'aumento del numero dei membri dell'ONU è andato di pari passo con l'estensione dei compiti di questa in tutti i settori della cooperazione internazionale. Tale sviluppo è conforme agli obiettivi dell'Organizzazione, punto di convergenza degli sforzi delle Nazioni verso fini comuni, in campo non solo politico, ma anche economico, sociale, giuridico e umanitario ³⁾.

Il compito fondamentale dell'ONU è di vegliare al mantenimento della pace e della sicurezza internazionale. Occorre tuttavia tener presente che eventuali minacce alla pace e alla sicurezza internazionale possono essere frutto tanto di conflitti armati, quanto di problemi di carattere economico e sociale.

¹⁾ Conformemente al principio secondo cui possono essere riconosciuti solamente gli Stati e non i governi, la Svizzera riconobbe nel 1950 la Repubblica popolare cinese e, da allora, intrattiene relazioni diplomatiche con Beijing.

²⁾ Risoluzione 2758 (XXVI) del 25 ottobre 1971. L'allontanamento della delegazione di Taiwan dall'ONU non può ritenersi un'espulsione dall'Organizzazione; è piuttosto la conseguenza logica della sua pretesa di essere l'unico rappresentante dell'intera Cina, posizione cui il governo di Taibei non ha mai rinunciato.

³⁾ In merito alle principali attività dell'ONU, cfr. l'allegato 3, nonché i nostri tre rapporti sulle relazioni della Svizzera con le Nazioni Unite.

In effetti, la crescente sfasatura tra Paesi industrializzati e Paesi in sviluppo, le ripercussioni sugli Stati e sulle popolazioni, nonché la vulnerabilità del mondo intero dinanzi alle crisi politiche e ai conflitti armati regionali rivelano chiaramente l'interdipendenza dei problemi politici, economici e tecnici della nostra epoca.

Ne è conseguito che, in questi ultimi anni, tutte le questioni di una certa importanza concernenti la comunità internazionale sono state sottoposte all'ONU. Si è anche sempre più cercato di trovare soluzioni comuni nell'ambito dell'ONU, pur completando tali sforzi mediante misure bilaterali o regionali. Durante i primi anni di vita dell'Organizzazione, la maggior parte delle controversie erano il risultato delle tensioni tra l'Unione Sovietica e gli Stati Uniti e i loro rispettivi alleati. Le due superpotenze svolsero inoltre un ruolo fondamentale nel processo di decolonizzazione, iniziatosi nel 1950 e culminatosi essenzialmente negli anni '60. Nel 1960, l'Assemblea generale adottò la «Dichiarazione sulla concessione dell'indipendenza ai Paesi e popoli coloniali»¹⁾: proclamando il diritto all'autodeterminazione, l'ONU diventava il perno del processo di decolonizzazione e si assumeva una responsabilità particolare. L'ONU ha apprestato ai nuovi Stati l'ambito in cui affermare la loro identità nazionale ed ha agevolato la loro affermazione sulla scena internazionale intrattenendo con loro relazioni in tutti i settori. L'ONU rappresenta dunque uno dei principali strumenti di politica estera dei Neostati che non hanno ancora completamente sviluppato le loro relazioni diplomatiche. È inoltre proprio presso l'ONU ch'essi trovano gli appoggi necessari per difendere i loro interessi.

L'importante ruolo svolto dall'ONU nella politica estera di molti Stati del Terzo Mondo, il loro peso nell'Organizzazione, nonché i seri problemi cui, in maggior parte, sono confrontati hanno indotto questi Paesi a sollevare sempre più frequentemente questioni di carattere politico ed economico.

Per un motivo o per un altro, quasi tutti i *conflitti* della nostra epoca sono portati dinanzi all'ONU²⁾. Lo Statuto dell'Organizzazione tuttavia non prevede ch'essa sia tenuta a occuparsi e a risolvere tutte le controversie sottopostole, ma si limita ad indicare agli organi e agli Stati i diversi mezzi disponibili per la soluzione pacifica delle controversie, pur senza disconoscere l'importanza dei metodi bilaterali e regionali. Independentemente dai compiti che gli spettano in caso di minaccia contro la pace, di violazione della pace o di atto di aggressione³⁾, il Consiglio di sicurezza può, di sua iniziativa, fare indagini su qualsiasi controversia o su qualsiasi situazione che possa portare a un attrito internazionale o dar luogo a una controversia, allo scopo di determinare se la continuazione della controversia o della situazione sia suscettibile di mettere in pericolo il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale. L'Assemblea generale e il Segretario generale

¹⁾ Risoluzione 1514 (XV) del 14 dicembre 1960.

²⁾ Per uno scorcio dei principali conflitti e del ruolo svolto dall'ONU nella ricerca di una soluzione, cfr. allegato 3 capitolo 1.

³⁾ Cfr. a questo proposito il capitolo 321; si tratta, in questo caso, delle sanzioni previste dal capitolo VII dello Statuto, la cui adozione può essere raccomandata od ordinata dal Consiglio di sicurezza.

possono attirare l'attenzione del Consiglio di sicurezza su qualsiasi affare tale da minacciare la pace. Parimenti, qualsiasi Stato ha il diritto di rivolgersi all'Assemblea generale o al Consiglio di sicurezza in situazioni analoghe. Parallelamente, nello Statuto è previsto che le parti di una controversia devono perseguire una soluzione mediante i mezzi tradizionali della risoluzione pacifica delle controversie ¹⁾ e ricorrere al Consiglio di sicurezza solamente se non raggiungono un accordo.

Poiché la soluzione vera e propria di un conflitto deve aver luogo, se possibile, altrove, l'ONU si incarica in particolare delle misure preliminari atte ad agevolare la ricerca della soluzione finale. In tal modo, il Consiglio di sicurezza e l'Assemblea generale possono invitare le parti di una controversia a risolverla mediante mezzi pacifici e raccomandare le procedure più opportune a tale fine. In passato, essi hanno spesso richiesto alle parti di proseguire i negoziati bilaterali o di intensificare i loro sforzi in tale senso in seno a un'organizzazione regionale. Di comune accordo con le parti in causa, possono essi stessi prendere l'iniziativa in merito, designando, per esempio, commissioni d'inchiesta o missioni di mediazione. Su mandato del Consiglio di sicurezza o dell'Assemblea generale o, più raramente, di propria iniziativa, il Segretario generale può assumere il ruolo di mediatore oppure contribuire, mediante altri mezzi, alla soluzione pacifica della controversia. Ricorrendo ai mezzi offerti dalla diplomazia preventiva, egli cerca di fare da arbitro nei conflitti prima che questi si rivelino un pericolo diretto per la pace nel mondo. Infine, è possibile richiedere alla Corte internazionale di giustizia un parere consultivo in merito ai mezzi opportuni per la soluzione pacifica di un conflitto.

Svolgono in proposito un ruolo tutt'altro che trascurabile anche i dibattiti pubblici al Consiglio di sicurezza e all'Assemblea generale. Le parti in causa hanno infatti la possibilità di esporre i propri punti di vista dinanzi alle Nazioni Unite e all'opinione mondiale, riducendo così la tentazione di ricorrere alle armi. Se le ostilità sono già scoppiate, le parti in conflitto possono sempre esporre pubblicamente la loro posizione ed evidenziare gli elementi eventualmente utili per un'intesa.

Sebbene le prese di posizione durante tali dibattiti possano diventare violente e provocare duri scontri, esse permettono alle parti stesse e agli altri membri dell'ONU di venire a conoscenza tanto della posizione autentica degli avversari quanto dell'insieme del problema. I pareri degli Stati terzi mostrano la reazione in proposito della comunità degli Stati. Il fatto di mettere a fuoco i punti di vista può rivestire estrema importanza nella ricerca di soluzioni accettabili sia per le parti nella controversia sia per la maggioranza degli Stati. Ovviamente, tale procedimento può durare lungo tempo, poiché, in definitiva, i risultati dipendono dalla volontà delle parti e degli Stati. Talvolta, questo è anche un mezzo per sostenere gli sforzi intrapresi al di fuori dell'ONU in vista di soluzioni pacifiche.

¹⁾ Giusta l'articolo 33 dello Statuto, i mezzi disponibili sono i negoziati, l'inchiesta, la mediazione, la conciliazione, l'arbitrato, il regolamento giudiziale, il ricorso ad organizzazioni od accordi regionali od altri mezzi pacifici di scelta delle parti della controversia.

Oltre ai conflitti connessi con la decolonizzazione, ai tentativi di regolare le questioni del Medio Oriente, della Corea o di Cipro, nonché alle molteplici difficoltà sorte nel Sud-Est Asiatico e in seguito all'intervento sovietico in Afghanistan, l'ONU si occupa sempre più dei problemi posti dalle relazioni tra i Paesi industrializzati del Nord e i Paesi in sviluppo del Sud. Il *dialogo Nord-Sud* verte essenzialmente su una problematica di carattere economico e sociale. I Paesi del Terzo Mondo, una volta ottenuta l'indipendenza politica, si sono resi conto della necessità di affermare la loro sovranità economica. Ma, come l'esperienza ha dimostrato, lo sviluppo economico è un processo lento e difficile. Essi hanno esposto le loro esigenze dinnanzi alle Nazioni Unite e auspicato l'istaurazione di un nuovo ordine economico internazionale. Il dialogo Nord-Sud ha assunto una nuova dimensione in seguito alla crisi petrolifera del 1973, che ha ribadito lo stretto legame tra politica ed economia e ha dato a tutti gli Stati una maggior consapevolezza della loro interdipendenza.

Anche numerosi Paesi industrializzati, tra i quali la Svizzera, si sono sempre più resi conto dell'incidenza, sulle proprie economie, dei problemi innanzitutto economici cui sono confrontati gran parte dei Paesi del Terzo Mondo. Proprio per questo motivo è indispensabile ricercare, sul piano mondiale, soluzioni comuni che rispecchino gli interessi di tutti gli Stati.

L'adozione di varie risoluzioni sul nuovo ordine economico internazionale segna l'inizio di una nuova fase delle trattative nell'ambito delle relazioni Nord-Sud. Le difficoltà che si pongono, tuttavia, non sono poche: infatti, se da un lato si è concordi sulla necessità di migliorare la situazione attuale, dall'altro i pareri quanto alla direzione da seguire divergono. Gli Stati industrializzati riconoscono, sì, il vantaggio per le proprie economie di ridurre, mediante sforzi comuni, lo scarto tra Nord e Sud, ma sono contrari a una ristrutturazione radicale del sistema vigente.

Tentativi di realizzare taluni principi della cooperazione sono stati intrapresi in seno all'ONU, ad alcune istituzioni specializzate e alla Conferenza sulla cooperazione economica internazionale (CCEI), tenutasi a Parigi dal 1975 al 1977. Nel 1979, l'Assemblea decideva di avviare negoziati economici globali concernenti i grandi problemi che si pongono nel settore delle materie prime, dell'energia, del commercio e dello sviluppo, nonché in campo monetario e finanziario. Ciò comprova il fatto che tutti gli Stati, industrializzati o in sviluppo, avvertono la necessità di risolvere organicamente i problemi del sottosviluppo. Per la prima volta, la questione energetica è stata dibattuta dalle Nazioni Unite.

L'ONU, inoltre, svolge numerosi *compiti di carattere umanitario*. Sin dalla sua fondazione, essa ha cercato di venire in aiuto alle molteplici ondate di rifugiati che si sono succedute. Oltre ai profughi palestinesi, di cui si occupa ormai dal 1948, attualmente assiste i rifugiati provenienti dall'Africa e dal Sud-Est Asiatico, nonché i rifugiati afgani in Pakistan. Rammentiamo le operazioni su grande scala organizzata con successo dall'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (UNHCR) a favore dei profughi vietnamiti e cambogiani. In campo umanitario, l'ONU interviene anche in caso di catastrofe, penuria e carestia. Essa ha sempre dimostrato

estremo interesse ai lavori della Conferenza diplomatica sulla riaffermazione e lo sviluppo del diritto umanitario applicabile nei conflitti armati (CCDH), riunitasi a Ginevra, su invito del nostro Collegio, dal 1974 al 1977 allo scopo di completare le Convenzioni di Ginevra mediante due protocolli aggiuntivi¹⁾. L'ONU ha inoltre ripreso un'iniziativa del Comitato internazionale della Croce Rossa (CICR), elaborando una convenzione sul diritto o la limitazione dell'impiego di talune armi classiche atte a causare effetti traumatici eccessivi o a colpire in modo indiscriminato. I negoziati in merito si sono conclusi nel 1980. Tuttavia, benché l'aiuto umanitario possa attenuare temporaneamente le grandi miserie, esso non può, di per sé, migliorare a lungo termine la situazione delle vittime: per questo motivo, l'ONU cerca, tra l'altro, di por fine, mediante mezzi politici, alle cause delle sofferenze che colpiscono l'umanità.

Da alcuni anni a questa parte, l'ONU ha intensificato la propria attività in vista del rispetto e dello sviluppo dei *diritti dell'uomo*, adempiendo così il mandato conferitole dallo statuto, segnatamente nell'articolo 1 numero 3. I diritti proclamati nella Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo del 1948 sono stati recepiti nei due Patti del 1966 relativi ai diritti civili e politici, nonché ai diritti economici, sociali e culturali. L'ONU ha anche elaborato convenzioni concernenti problemi specifici in materia, quali la Convenzione del 1948 sulla prevenzione e la repressione del crimine di genocidio, la Convenzione del 1966 sull'eliminazione di qualsiasi forma di discriminazione razziale e la Convenzione del 1979 sull'eliminazione di qualsiasi forma di discriminazione nei riguardi della donna. È attualmente oggetto di negoziati un progetto di convenzione contro la tortura. Si è inoltre recentemente dibattuto sull'opportunità di estendere la nozione classica dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali a una nuova categoria di diritti, fondati su rivendicazioni collettive, quali, per esempio, il diritto allo sviluppo o il diritto di vivere in pace. Occorre comunque riconoscere che, quando gli Stati discutono di violazioni dei diritti dell'uomo, spesso gli organi competenti non fanno prova di tutta l'imparzialità auspicabile; avviene che i medesimi Stati siano oggetto di condanne ripetute, allorché altri Paesi, colpevoli di violazioni altrettanto gravi, non vengano neppure citati. L'ONU ha pertanto istituito in seno alla Commissione dei diritti dell'uomo una procedura tale da permettere di fare indagini a porte chiuse su casi di violazioni gravi dei diritti dell'uomo, ovunque avvengano, e di intervenire presso i governi in causa.

Il lavoro intrapreso dall'ONU nel campo della *codificazione del diritto internazionale*²⁾ non ha precedenti. Tra i principali trattati³⁾ adottati sotto l'egida delle Nazioni Unite, menzioniamo l'Atto generale per la risoluzione pacifica delle controversie internazionali, le Convenzioni sulle relazioni diplomatiche e consolari e la Convenzione sul diritto dei trattati. L'ONU

¹⁾ Cfr. messaggio del 18 febbraio 1981 concernente i Protocolli aggiuntivi alle Convenzioni di Ginevra del 12 agosto 1949, FF 1981 I 901.

²⁾ Per maggiori dettagli, cfr. allegato 3 capitolo 5.

³⁾ Un elenco di tutte le convenzioni elaborate e adottate nell'ambito dell'ONU è riportato nell'allegato 7.

ha ugualmente elaborato convenzioni per la protezione di talune categorie di persone, quali i rifugiati e gli apolidi, nonché contro la presa di ostaggi e ha avviato la codificazione delle norme di diritto internazionale in materia di successione di Stati. Sono ormai in vigore da tempo numerose convenzioni relative al diritto del mare e al diritto dello spazio, altre sono ancora oggetto di negoziati nell'ambito di conferenze speciali. Oltre ai trattati, l'ONU elabora sempre più frequentemente codici di condotta concernenti settori ben precisi. Tali codici non hanno forza obbligatoria, ma stabiliscono norme di comportamento per gli Stati o le istituzioni private. Tra i più noti citiamo il Codice sulle pratiche commerciali restrittive, il Codice per il trasferimento di tecnologia e il Codice sulle società transnazionali, tutt'ora in preparazione.

L'ONU si occupa inoltre della protezione dell'ambiente, dell'alimentazione, della sanità, dell'educazione e di altre numerose questioni di portata internazionale. Taluni problemi vengono presi in esame innanzitutto da conferenze mondiali, in seguito dall'ONU, spesso in collaborazione con le istituzioni specializzate competenti. Rammentiamo la Conferenza sull'ambiente, la Conferenza mondiale sull'alimentazione, quella sulla popolazione, la Conferenza sulle cure sanitarie primarie, la Conferenza sulla desertificazione, la Conferenza sul miglioramento dell'approvvigionamento d'acqua, la Conferenza sulla riforma agraria, la Conferenza sulla scienza e la tecnica al servizio dello sviluppo e le due Conferenze sulla condizione della donna. Tali conferenze rivestono considerevole importanza, poiché inducono alla riflessione sulle questioni di principio e rappresentano il punto di partenza di attività specifiche. Esse hanno inoltre un effetto benefico sull'insieme del sistema delle Nazioni Unite.

In ogni caso, l'ampiezza delle attività dell'ONU dimostra che, in quest'epoca di interdipendenza, non è più possibile risolvere i problemi dell'umanità esclusivamente sul piano regionale e bilaterale, ma occorre cercare di elaborare, nell'interesse comune, strategie o modi di comportamento accettabili sul piano universale.

324 Unità del sistema delle Nazioni Unite

Odiernamente, tutte le attività dell'ONU, dei suoi organi secondari e delle istituzioni specializzate costituiscono, in larga misura, un'unica coerente attività. La gran parte dei problemi della nostra epoca, infatti, sono talmente complessi da imporre la ricerca di soluzioni globali e da riguardare diverse organizzazioni. Rimane, tuttavia, ben inteso che spetta a ciascuno degli organi interessati studiare gli aspetti specifici di propria competenza.

Tutti i negoziati svolti in seno alle Nazioni Unite fanno pertanto parte di un insieme. Anche se gli affari considerati differiscono, taluni problemi di principio sono comuni. Le organizzazioni del sistema, quindi, devono operare in questo quadro generale e collaborare strettamente tra loro. Tali metodi di cooperazione internazionale presuppongono una coordinazione e delle direttive che permettono di evitare contraddizioni ed accavallamenti delle attività.

324.1 ONU, centro della cooperazione internazionale: ruolo dell'Assemblea generale

Con l'intensificarsi della collaborazione internazionale, l'ONU assume sempre maggiore importanza quale centro direttivo: essa, infatti, fornisce l'impulso politico necessario e cerca di coordinare le attività dei suoi vari organi sia per garantire una divisione razionale del lavoro sia per imprimere una linea direttrice.

Sebbene vari organi principali dell'ONU collaborino a tal fine, il ruolo più importante spetta tuttavia all'Assemblea generale, unico organo dove siano rappresentati tutti i membri dell'organizzazione. Al suo interno, hanno luogo i grandi dibattiti di principio nei quali gli Stati possono esporre il proprio punto di vista; lì, si manifesta il clima delle relazioni internazionali e sorgono possibilità d'intesa. È inoltre nell'Assemblea generale che lo sviluppo della cooperazione internazionale si realizza nella maniera più diretta. Quasi tutte le modifiche che hanno interessato le relazioni internazionali in questi ultimi decenni sono state avviate o adottate da quest'organo e attuate grazie ai mezzi da esso forniti.

Ne consegue che l'Assemblea generale può prendere decisioni di principio determinanti non solo per le sue attività future, ma anche per quelle degli organi sussidiari dell'ONU, degli istituti specializzati nonché delle conferenze mondiali, delimitando in tal modo il loro ambito politico di lavoro. L'Assemblea generale può anche affidare a diversi organi il mandato di studiare problemi specifici. Essa controlla regolarmente l'esecuzione di tali mandati e ne approva i risultati.

Avviene sempre più spesso che l'Assemblea generale avochi a sé questioni, in linea di principio, di competenza di organi sussidiari o istituti specializzati. Essa sta attualmente dibattendo, per esempio, i problemi relativi all'informazione e alla scienza, nonché ai lavoratori migranti, normalmente di competenza dell'UNESCO e dell'OIL. Anche le strategie dello sviluppo, di cui essa si occupa, riguardano altri organi o altre istituzioni. Taluni Stati — segnatamente dell'area in sviluppo — auspicano che l'Assemblea generale diventi il centro di negoziati economici globali concernenti le materie prime, l'energia, il commercio e lo sviluppo nonché la politica monetaria e finanziaria, benché si tratti di settori costantemente trattati dagli organi sussidiari o dagli istituti specializzati. Sempre più frequentemente, l'Assemblea generale decide di abordar direttamente taluni problemi, quando ritiene che i lavori di tali organi siano giunti a un punto morto o divenga necessario tener conto della globalità della materia e di elementi complessi esulanti dalla competenza di organi specificamente tecnici.

Si può dunque affermare a ragione che, attualmente, l'Assemblea generale si fa perno delle attività dell'ONU: essa è, nel contempo, il punto di convergenza dei diversi aspetti della cooperazione internazionale e il centro direttivo che la disciplina.

324.2 Attività politiche e tecniche dell'ONU

In passato si usava fare una distinzione tra l'ONU «politica» e l'ONU «tecnica». Per ONU «politica» si intendevano quegli organi principali il cui mandato rivestiva essenzialmente carattere politico. L'ONU «tecnica», invece, designava gli organi sussidiari e gli istituti specializzati che si occupano di settori specifici della cooperazione multilaterale. Attualmente, questa distinzione non risulta più appropriata, dato il carattere sempre più unitario dell'insieme delle attività delle Nazioni Unite ¹⁾.

Tutti i compiti delle Nazioni Unite infatti appaiono interattivamente connessi alla sua missione politica. È pur vero che agli istituti specializzati sono attribuiti, conformemente al loro statuto, compiti precisi nel settore economico, sociale, culturale e umanitario, ma, come del resto dimostrano i loro accordi di cooperazione con l'ONU, tali mandati scaturiscono dal supremo obiettivo politico dell'ONU, ossia la ricerca della pace. In tutti i settori tecnici, lo sviluppo della cooperazione internazionale dipende, sotto molti aspetti, dai progressi realizzati dall'ONU nella soluzione dei problemi politici fondamentali. D'altro canto, i progressi concreti nei principali settori tecnici della cooperazione internazionale agevolano la soluzione di difficoltà di carattere politico. Dopo tutto, occorre rammentarsi che, così come avviene sul piano nazionale, la cooperazione internazionale può realmente rivelarsi fruttuosa solamente se gli Stati partecipanti fanno prova di volontà politica.

Questo nesso tra le attività politiche e tecniche si riflette nella ripartizione sempre meno netta delle competenze in seno al sistema delle Nazioni Unite. Da un lato infatti, l'ONU si occupa sempre più delle questioni sociali ed economiche; dall'altro, le istituzioni specializzate, gli organi sussidiari e le conferenze delle Nazioni Unite risentono a loro volta delle ripercussioni dei conflitti politici.

È inevitabile che detti organi, proprio perché composti di Stati sovrani e indipendenti, vengano chiamati, ancorché abbiano un mandato meramente tecnico, ad esprimersi su problemi politici: in effetti, qualsiasi riunione, qualsiasi forma di cooperazione è per definizione politica ²⁾.

Inoltre, il loro statuto stesso attribuisce alle istituzioni specializzate taluni compiti di carattere politico, quali l'ammissione di Stati in qualità di membri o di osservatori.

Talune questioni tecniche hanno, inoltre, implicazioni politiche, come, per esempio, la critica delle politiche sindacali all'Organizzazione internazionale del lavoro, le indagini dell'Organizzazione mondiale della sanità nei territori occupati, l'attribuzione delle frequenze e la determinazione delle posizioni orbitali dei satelliti da parte dell'Unione internazionale delle telecomunicazioni o i lavori della Conferenza delle Nazioni Unite di Copenhagen relativa

¹⁾ Cfr. a questo proposito il nostro terzo rapporto del 29 giugno 1977, FF 1977 II 689.

²⁾ Per l'atteggiamento della Svizzera rispetto alle questioni politiche trattate dagli organi cui partecipa, cfr. cap. 422.

alla condizione delle donne rifugiate o delle donne che vivono sotto l'occupazione estera o sotto taluni regimi politici.

Talvolta, in seno a istituzioni specializzate o in occasione di conferenze vengono sollevati problemi politici, anche se non hanno alcun rapporto diretto con l'argomento trattato. È questa una tattica mediante la quale gli interessati cercano di acquisire dei vantaggi in qualsiasi organo delle Nazioni Unite per poi avvalersene negli organi di negoziato competenti.

Questa forma di «politicizzazione» può raggiungere un punto critico quando compiti concreti, altrettanto importanti per la comunità internazionale, vengono relegati in secondo piano. Non bisogna comunque dimenticare che l'impulso politico è indispensabile per la realizzazione di progetti concreti. Per esempio la crisi economica mondiale e il fatto che numerose persone vivano ancora al di sotto del minimo vitale comportano problemi politici che possono costituire una minaccia per la pace e la sicurezza internazionale. Allo scopo di apportare miglioramenti reali, occorre elaborare programmi globali e «strategie» che possono anch'essi rivestire carattere politico.

324.3 Portata delle risoluzioni dell'Assemblea generale

La tendenza all'unificazione del sistema onusiano attorno al suo nucleo centrale e, in questo, l'affermarsi del ruolo dirigente dell'Assemblea generale, conferisce alle risoluzioni di quest'organo estrema importanza per la cooperazione internazionale.

In base allo Statuto, l'Assemblea generale può prendere decisioni obbligatorie solamente sul piano interno, ossia in merito a l'ammissione, la sospensione e l'esclusione di membri, le elezioni, le questioni di bilancio e la revisione dello Statuto. Quando, invece, si tratta di contribuire alla realizzazione degli obiettivi statutari, essa può unicamente adottare risoluzioni. Per principio, qualsiasi norma obbligatoria dev'essere oggetto di una convenzione. L'Assemblea generale ha comunque il potere di negoziare convenzioni, che però vincolano esclusivamente gli Stati che le ratificano.

Benché, da un punto di vista formale, le risoluzioni dell'Assemblea generale non comportino obblighi giuridici, il loro contenuto può incidere concretamente sulla cooperazione internazionale, grazie al ruolo centrale ch'essa svolge e alla sua competenza materiale quasi illimitata. L'Assemblea generale elabora e rinnova le concezioni e le forme dominanti della cooperazione internazionale e, in parecchi settori, stabilisce l'ordine di priorità. Questo sforzo si riflette nelle risoluzioni da essa adottate, man mano che ve n'è stata la necessità.

La profonda trasformazione subita dall'ONU nel corso degli anni è essenzialmente avvenuta sulla base di risoluzioni. Fatta eccezione per due revisioni dello Statuto, concernenti l'aumento del numero dei membri del Consiglio di sicurezza e del Consiglio economico e sociale, l'Organizzazione si è adattata all'evoluzione del mondo entro i limiti stabiliti dallo Statuto nel 1945.

Spesso, le risoluzioni costituiscono lo spunto o il tracciato per norme che

acquisiranno, in un secondo tempo, forza obbligatoria. È questo il caso quando l'Assemblea generale proclama, nelle dichiarazioni, principi generali applicabili alla cooperazione internazionale in taluni settori, che, a loro volta, possono servire da fondamento per una convenzione o nuovi negoziati. La Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo del 1948, per esempio, si è in seguito tradotta nei due Patti del 1966 sui diritti civili e politici, nonché sui diritti economici, sociali e culturali. Il Trattato del 1967 sullo spazio extra-atmosferico si basa su una Dichiarazione del 1963 relativa alle attività degli Stati in materia di esplorazione e di utilizzazione dello spazio extra-atmosferico. Prima che l'ONU avviasse i negoziati su un progetto di convenzione contro la tortura, l'Assemblea generale aveva espresso i principi di base nella Dichiarazione del 1975 sulla protezione di tutte le persone dalla tortura e altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti. I negoziati — attualmente in corso — della Terza Conferenza delle Nazioni Unite sul diritto del mare si basano sulla Dichiarazione del 1970 relativa ai principi applicabili ai fondali marini, nonché al loro sottosuolo al di là dei limiti della giurisdizione nazionale.

Le dichiarazioni o le definizioni dell'Assemblea generale vengono talvolta riprese da conferenze che si svolgono fuori dall'ambito delle Nazioni Unite. Per esempio, l'articolo 1 del Protocollo aggiuntivo alle Convenzioni di Ginevra del 1949 relativo alla protezione delle vittime dei conflitti armati internazionali, adottato nel 1977 dalla Conferenza diplomatica sulla riaffermazione e lo sviluppo del diritto internazionale umanitario applicabile nei conflitti armati (CCDH), si basa sulla Dichiarazione dell'Assemblea generale del 1970 relativa ai principi del diritto internazionale riguardanti le relazioni amichevoli e la cooperazione tra Stati conformemente allo Statuto delle Nazioni Unite. Durante la suddetta conferenza, numerosi Stati, riferendosi a una risoluzione dell'Assemblea generale del 1973, hanno proposto di considerare tra i conflitti armati internazionali anche quei conflitti in cui i popoli lottano contro la dominazione coloniale e l'occupazione straniera e contro i regimi razzisti, nell'esercizio del diritto dei popoli all'autodeterminazione. Molteplici risoluzioni dell'Assemblea generale sull'economia mondiale e lo sviluppo hanno inoltre delimitato l'ambito dei futuri negoziati all'interno o all'esterno dell'ONU. Rammentiamo, a titolo d'esempio, le risoluzioni sulla strategia internazionale dello sviluppo e la Conferenza del 1981 sulle fonti d'energia nuove e rinnovabili.

In caso di conflitto l'Assemblea generale, mediante le risoluzioni, esercita a lungo termine un'importante pressione politica a sostegno della ricerca di soluzioni, anche se queste sono negoziate al di fuori dell'ONU. Le risoluzioni devono sempre essere valutate in rapporto all'insieme della questione cui si riferiscono. Talvolta, la ripartizione delle risoluzioni aumenta la loro efficacia sul piano politico.

Che effetto hanno sugli Stati queste risoluzioni, giuridicamente prive di carattere obbligatorio? Nella pratica dell'ONU, è ammesso che uno Stato accetta la portata di una risoluzione approvandola. Tale impegno è comunque limitato, poiché le risoluzioni sono in realtà raccomandazioni, la cui efficacia può essere solamente politica o morale. Non essendo vincolato da una

decisione presa alla maggioranza, come invece avviene in un parlamento nazionale, ogni Stato è libero di stabilire la propria posizione nei riguardi della risoluzione. Esso può perfino rifiutarla o astenersi durante la votazione e, se la risoluzione è adottata consensualmente, può formulare riserve. Ciò mostra con chiarezza che l'ONU stessa si considera come un'unione di Stati sovrani, disposti a cooperare per risolvere i problemi comuni, ma contrari a qualsiasi restrizione alla propria sovranità.

Ciò nonostante, le risoluzioni adottate a una forte maggioranza, o per consenso, costituiscono importanti fondamenta per la cooperazione mondiale: esse introducono infatti idee nuove nel dibattito internazionale e agevolano i processi di adattamento, necessari e perfino inevitabili, dinnanzi alle evoluzioni della nostra epoca. Esse possono inoltre fungere da direttive per l'insieme delle diverse attività delle Nazioni Unite e influenzare la posizione degli Stati — membri e non membri dell'ONU — in merito ai grandi problemi del nostro tempo.

325 Gruppi e maggioranze

L'aumento del numero dei membri e la trasformazione sempre più marcata delle Nazioni Unite in vero e proprio centro di negoziato hanno implicato la necessità di compensare la pesantezza inerente a qualsiasi grande istituzione con un raffinamento delle procedure. L'ONU ha sviluppato e adottato nuovi metodi di lavoro, soprattutto nell'Assemblea generale, ma anche nel Consiglio economico e sociale e nei loro organi sussidiari. Le risoluzioni e convenzioni sono spesso elaborate a più riprese da organi speciali e commissioni, durante consultazioni informali o in gruppi di lavoro. L'obiettivo di tali procedure, talvolta fastidiose, è di poter ottenere il consenso degli Stati membri. Questo metodo di lavoro induce i Paesi che hanno interessi comuni a definire fin dall'inizio la loro posizione, in modo da poter poi avviare con gli altri Stati un dibattito tale da permettere risultati positivi.

Poiché spesso gli interessi difesi da un singolo Stato corrispondono in larga misura a quelli di altri Stati o gruppi di Stati, in seno all'ONU si sono via via formati taluni gruppi che intervengono deliberatamente nei processi di formazione dell'opinione elaborando disegni di decisioni o proposte comuni, sulla cui base avviano poi negoziati con gli altri gruppi.

All'inizio, nell'ONU v'erano solamente i cinque gruppi regionali: Europa occidentale e altri Stati¹⁾, Europa orientale, Stati africani, Stati asiatici e Stati d'America latina. Il loro compito principale era di occuparsi delle questioni concernenti le elezioni e la procedura; odiernamente, trattano in parte anche dei problemi di fondo. Ciò che determina l'importanza di un gruppo è la difesa dell'interesse dei suoi membri, piuttosto che punti di vista regionali. Illustriamo brevemente, qui sotto, i gruppi che nell'ONU, qual è

¹⁾ Oltre agli Stati dell'Europa occidentale vera e propria, sono compresi Australia, Canada e Nuova Zelanda. La Svizzera, gli Stati Uniti, il Vaticano e Monaco hanno lo statuto di osservatore. Secondo i casi, il Giappone partecipa ai lavori di questo gruppo o del gruppo asiatico.

oggi, svolgono un ruolo fondamentale nei processi di formazione dell'opinione. Questi si sono costituiti, alcuni all'interno, altri al di sopra dei diversi gruppi regionali.

325.1 Paesi in sviluppo

La particolare situazione storica, politica ed economica dei Paesi in sviluppo li ha indotti a proporre dinnanzi all'ONU, in quest'ultimo ventennio, numerose idee e punti di vista nuovi, influenzando così l'evoluzione dell'Organizzazione e il suo adattamento alle realtà odierne.

All'ONU, la coordinazione delle attività dei Paesi in sviluppo avviene principalmente in seno al Gruppo dei «77», anche se talvolta essa è realizzata da altri raggruppamenti particolari, per esempio il Movimento dei Paesi non allineati, l'Associazione delle Nazioni dell'Asia del Sud-Est (ANASE), l'Organizzazione dell'Unità africana (OUA) o l'Organizzazione della Conferenza islamica.

Il *Gruppo dei «77»* comprende tutti gli Stati del Terzo Mondo ed è, numericamente, il più importante. Esso si è riunito per la prima volta nel 1977 ad Algeri per preparare la Conferenza delle Nazioni Unite sul commercio e lo sviluppo (CNUCED), tenutasi poi a Ginevra nella primavera del medesimo anno. A quel tempo, gli Stati in sviluppo membri dell'ONU erano 77 (da cui il nome del loro gruppo); attualmente, sono 120. L'obiettivo del Gruppo dei «77» è di coordinare il più possibile le politiche dei suoi membri principalmente in occasione dei negoziati sull'economia e lo sviluppo e di farsi rappresentare all'esterno da un portaparola.

Nonostante le difficoltà dovute alle divergenze, talvolta profonde, e alle disparità politiche ed economiche dei suoi membri, questo gruppo è spesso riuscito ad adottare posizioni comuni che hanno influenzato in maniera determinante le trattative in seno all'ONU. Allo scopo di ottenere concessioni di natura economica da parte dei Paesi industrializzati, i «77» cercano di formare un fronte compatto, ben consapevole che ciò si pone come premessa necessaria. Questa politica si è, tra l'altro, rivelata efficace nel 1973 quando gli Stati dell'OPEP misero al servizio degli obiettivi politici del gruppo i loro mezzi di pressione economica sul mercato del petrolio.

Se, da un lato, l'unità dei «77» può facilitare i negoziati con gli Stati occidentali, dall'altro essa può ostacolare la ricerca di compromessi. In effetti, l'esistenza di profonde divergenze di opinioni e d'interessi fa sì che la loro posizione comune non rifletta sempre tutte le sfumature della realtà economica. La giustapposizione di un insieme di rivendicazioni genera programmi contraddittori ed impedisce di definire ordini di priorità sufficientemente chiari, che tengano anche conto delle esigenze, spesso alquanto diverse, dei Paesi in sviluppo. Occorre pertanto tener presente il rischio di intralciare qualsiasi progresso del dialogo Nord-Sud, qualora si volesse risolvere tutti quanti i problemi nello stesso tempo.

In taluni settori, anche il *Movimento dei Paesi non allineati* svolge un ruolo importante. In occasione della Conferenza di Bandung del 1955, trenta Stati,

riunitisi su iniziativa della Jugoslavia e dell'India, avevano proclamato la politica estera del non allineamento. In seguito alla decolonizzazione, numerosi nuovi Stati hanno aderito a questo movimento che consacra l'astensione dello Stato da qualsiasi alleanza militare e la libertà di scelta della linea politica esterna, senza doversi impegnare con una grande potenza. Attualmente, il movimento comprende più di 90 membri che, a turno, assumono la presidenza. Sebbene il gruppo si riunisca periodicamente in conferenze a livello di Capi di Stato o di Governo e a livello ministeriale al di fuori dell'ONU, esso esercita comunque un'influenza determinante sul processo decisionale in seno alle Nazioni Unite. Numerose iniziative concernenti i molteplici problemi del Terzo Mondo scaturiscono da questo gruppo che, in genere, tende a porre l'accento sull'aspetto politico delle questioni. Non di rado, proposte elaborate dai «non allineati» al di fuori dell'ONU vengono riprese dai «77», per essere poi sottoposte, in loro nome, agli organi competenti dell'Organizzazione. Le divergenze di opinioni all'interno del movimento si riflettono anch'esse nelle posizioni degli Stati non allineati in seno all'ONU. Sebbene l'ala moderata abbia sempre prevalso, le divisioni risaltano chiaramente in occasione di dichiarazioni e scrutini e, in particolare, di votazioni su questioni politiche importanti, nelle quali si può constatare che la libertà di scelta di uno Stato dipende veramente dalla sua reale indipendenza.

325.2 Paesi industrializzati occidentali

I Paesi industrializzati occidentali¹⁾ non sono altrettanto ben organizzati come il Gruppo dei «77». In seno a taluni organi dell'ONU, quali la CNUCED o l'ONUDI, questi Stati tuttavia si sono riuniti nel cosiddetto gruppo B, in cui discutono e coordinano la propria posizione, poi esposta ai terzi mediante un portaparola.

Sebbene, nell'Assemblea generale dell'ONU, gli Stati industrializzati occidentali si siano sempre rifiutati di esprimersi unitariamente, essi procedono, di regola, a scambi d'opinione approfonditi, allo scopo di facilitare le trattative. Dal 1970 in poi, i Paesi membri della *Comunità europea* hanno rinsaldato la loro coesione in seno alle Nazioni Unite, cercando di armonizzare le loro posizioni e coordinare le loro politiche in ogni campo d'attività. Spesso esprimono il medesimo voto e fanno dichiarazioni comuni mediante il loro portaparola. Anche gli *Stati nordici* collaborano strettamente e concertano sempre più le loro politiche. Grazie alla lunga esperienza di cooperazione regionale, le loro concezioni sono spesso affini, se non, addirittura, identiche. Talvolta alcuni Paesi occidentali tentano di concordare una posizione comune per via bilaterale.

¹⁾ Tale definizione non è geograficamente del tutto corretta, i Paesi industrializzati occidentali comprendono infatti gli Stati membri dell'Organizzazione di cooperazione e sviluppo economico (OCSE), ossia i Paesi dell'Europa occidentale, ma comprendono anche Stati Uniti, Canada, Australia, Nuova Zelanda e Giappone.

Nell'Assemblea generale, le lacune nella cooperazione tra Stati occidentali risultano, in parecchi casi, compensate dalla convergenza degli interessi, nonché dalla filosofia comune, da cui deriva almeno un atteggiamento di larga concordanza. Ciò nonostante, tali lacune intralciano le possibilità d'intesa soprattutto in materia economica o in merito alle questioni Nord-Sud. In questi campi fondamentali tornerebbe quindi opportuno intensificare gli sforzi fatti dall'Organizzazione di cooperazione e di sviluppo economico (OCSE), allo scopo di agevolare una soluzione comune.

325.3 Stati socialisti

I Paesi dell'Europa orientale o socialisti, secondo la terminologia ufficiale, costituiscono presso l'ONU un gruppo ben più compatto degli Stati industrializzati occidentali. È tuttavia tra questi ultimi e i Paesi in sviluppo che si svolge il dialogo Nord-Sud e, benché si tratti di una delle principali preoccupazioni dell'ONU, il Gruppo socialista si rifiuta di assumere una qualunque responsabilità nel dibattito. Gli Stati socialisti cercano di controbilanciare il crescente isolamento, che ne è conseguito nel corso di questi ultimi anni, mediante iniziative lanciate in nome della loro ideologia.

325.4 Maggioranze

Nell'ONU, i Paesi in sviluppo costituiscono il gruppo più numeroso, ciò che effettivamente corrisponde alla realtà geografica. Essi si avvalgono della loro superiorità numerica per attirare l'attenzione sui loro problemi e sulle loro rivendicazioni. Tuttavia, sarebbe errato parlare di «maggioranza automatica». Questi Paesi infatti non costituiscono un gruppo omogeneo: essi si diversificano per cultura, livello di sviluppo, posizione politica, forma di governo e, persino, per ideologia. Le loro aspirazioni non appaiono dunque necessariamente identiche, sebbene siano tutti quanti confrontati ai problemi del sottosviluppo. La ricerca di posizioni comuni comporta lunghe e difficili discussioni, che però, se coronate dal successo, confermano la convinzione che l'unione fa la forza.

I Paesi del Terzo Mondo formano una vera e propria maggioranza soprattutto per quel che riguarda le questioni — per loro vitali — relative all'economia e allo sviluppo. Anche in questi campi, comunque, le tendenze risultano molteplici. Alcuni Paesi pongono costantemente condizioni estreme, a rischio di provocare uno scontro diretto con gli Stati industrializzati; altri preferiscono raggiungere i loro obiettivi a tappe e realizzare un progresso, per piccolo che sia, mediante il consenso, poiché è, questo, l'unico mezzo per ottenere in un negoziato risultati concreti. Da un certo tempo, la coordinazione delle posizioni dei Paesi in sviluppo si è rivelata sempre più difficile, a causa sia del crescente scarto economico, sia dei conseguenti conflitti d'interessi.

Sul piano politico, le maggioranze sono ancor meno precise. Talune questioni — segnatamente quella dell'Africa australe — suscitano regolarmente

prese di posizione ampiamente maggioritarie, alle quali partecipano, tra l'altro, vari Stati europei. Se alcuni aspetti — per esempio la politica dell'apartheid — sono oggetto di una condanna generale, in merito ad altri, invece, la comunità appare divisa. È questo il caso della sorte del Sahara occidentale e dei territori occupati da Israele. D'altro canto, l'Assemblea generale si è rifiutata di accettare come fatto compiuto l'entrata in Cambogia delle truppe vietnamite. La presa di ostaggi all'Ambasciata degli Stati Uniti a Teheran è stata condannata all'unanimità e le due risoluzioni dell'Assemblea generale che condannavano l'intervento sovietico in Afghanistan ed esigevano il ritiro delle truppe straniere sono state adottate da più di 100 Stati. Questi esempi indicano con chiarezza che, anche se gruppi di Stati possono formare maggioranze numeriche, non per questo esse sono automatiche; anzi, le prese di posizione tendono a divenire sempre più differenziate.

Occorre notare che, assai spesso, gli Stati socialisti appoggiano le richieste del Terzo Mondo, senza però poter, in cambio, fare assegnamento sul sostegno automatico dei Paesi in sviluppo.

In definitiva, il problema delle maggioranze si rivela ancor meno importante, se teniamo conto di altri due fattori, cui abbiamo già accennato nel presente messaggio: in primo luogo, raramente le risoluzioni vengono messe ai voti, il testo essendo, di regola, il risultato di un consenso in cui si cerca di tener conto dei rispettivi interessi di tutte le parti del negoziato; in secondo luogo, gli Stati sono di fatto vincolati solamente da quelle risoluzioni che essi hanno approvato senza riserve.

33 ONU, centro di politica bilaterale

L'ONU è l'unica istituzione al mondo che offra così ampie possibilità di riunioni e negoziati di carattere bilaterale. Durante le sessioni dell'Assemblea generale, capi di Stato e di governo, ministri degli affari esteri, alti funzionari e, talvolta, anche parlamentari di tutti gli Stati membri si ritrovano a New York essenzialmente per esprimere, nel dibattito generale, i punti di vista dei rispettivi Paesi sui problemi mondiali. La loro presenza simultanea nella sede dell'ONU facilita, come in nessun altro luogo, i contatti informali. È questa l'occasione per i medi e piccoli Stati di procedere, in margine alle sedute ufficiali, a scambi di vedute su problemi d'interesse generale o di trattare o, persino, risolvere affari bilaterali. Inoltre, per i partecipanti, questa rappresenta una preziosa fonte di informazioni. Spesso, soprattutto per gli Stati con un sistema diplomatico limitato, questi colloqui costituiscono l'unica possibilità di allacciare contatti con i Paesi lontani; per gli altri Stati, rappresentano un utile complemento agli ordinari contatti bilaterali. Grazie appunto al carattere confidenziale e all'assenza di formalità e pubblicità di questi incontri, è stato possibile allacciare e rinsaldare relazioni diplomatiche, gettare le fondamenta per la risoluzione di conflitti vecchi e nuovi e rilanciare trattative che andavano arenandosi. All'occorrenza, la possibilità di ricorrere con discrezione al Segretario generale dell'Organizzazione o a un rappresentante di un altro Stato può rivelarsi estremamente utile.

I contatti bilaterali non si limitano ai periodi delle sessioni dell'Assemblea generale. I rappresentanti permanenti degli Stati membri accreditati presso l'ONU svolgono infatti un ruolo importante, in quanto costituiscono un corpo negoziale permanente e disponibile in qualsiasi momento nella sede onusiana. Grazie a una collaborazione quasi quotidiana, i membri delle missioni si conoscono bene e possono, all'occorrenza, allacciare direttamente i contatti necessari. È questo un aspetto importante, poiché in caso di crisi la rapidità d'azione o di negoziato risulta decisiva.

Nel 1953, per esempio, l'ONU non riconosceva ancora il Governo di Beijing quale rappresentante della Cina e gli Stati Uniti non intrattenevano relazioni diplomatiche con la Repubblica popolare di Cina; l'allora segretario generale Dag Hammarskjöld si è tuttavia recato a Beijing per intervenire presso Zhou Enlai a favore della liberazione da parte della Cina di undici americani e di alcuni soldati delle forze dell'ONU, tenuti prigionieri in Cina sin dalla guerra di Corea. La decisione di tentare questa missione, nonché la sua preparazione giuridica e politica sono state concertate a New York con i rappresentanti permanenti degli Stati interessati: Stati Uniti, Gran Bretagna, Francia e Svezia. Anche in occasione della crisi di Cuba del 1962, venne comprovata l'utilità dei contatti diretti nella sede dell'ONU. Agli occhi dell'opinione mondiale, il conflitto è stato risolto direttamente da Stati Uniti e Unione Sovietica; in realtà, i documenti dell'ONU rivelano che, alla fine della crisi, le due grandi potenze ringraziavano insieme il Segretario generale U'Thant dei preziosi buoni uffici da lui offerti.

L'ONU ha sempre fornito la possibilità di incontri bilaterali, che sono andati moltiplicandosi e perfezionandosi di pari passo con l'evoluzione dell'organizzazione verso l'universalità. Nella nostra epoca, in cui occorre soffocare sul nascere i molteplici focolai di conflitti sparsi nel mondo, questa funzione accessoria dell'ONU può acquistare sempre maggiore importanza, se si è consapevoli della necessità di fare ricorso unitamente ai mezzi complementari della diplomazia bilaterale e multilaterale per risolvere i problemi del nostro tempo.

34 Conclusioni

Nonostante i suoi sforzi, l'ONU non ha certo sempre raggiunto i risultati prospettati, onde le opposizioni sono emerse sovente con veemenza nel mondo, suscitando conflitti che occorre poi sedare. Tale insufficienza dipende, in definitiva, dal fatto che le problematiche portate all'ONU sono, per natura, estremamente complesse ed ardue, cosicché, nella maggioranza dei casi, occorrono tempi lunghi e pazienti fatiche per approdare finalmente all'intesa.

Ma non si deve chiedere all'ONU quanto non può dare: essa non è un parlamento mondiale, né gode di competenze sopranazionali, come invece la Comunità europea; altro essa non è, in fondo, se non la risultante dei modi di essere e di operare dei suoi Membri e costituisce quindi, essendo universale, lo specchio della realtà mondiale. Come tale, riflette ovviamente tutte le tensioni internazionali ma non ne è affatto la sorgente; se oggi,

quanto ieri, il mondo resta tanto imperfetto, nessuna colpa può essere fatta all'ONU. Nessun'altra organizzazione, nessun altro strumento potrebbe garantire la pace mondiale in modo assoluto; ma, nelle attuali situazioni di crisi, risulta pur essenziale che la comunità internazionale disponga di un foro mondiale, dove il dialogo almeno permane possibile anche in fase di conflitto quando ogni altro tramite è chiuso. Procedure e meccanismi diversi consentono all'ONU di contribuire al mantenimento della pace persino in situazioni estremamente critiche. Sinora l'Organizzazione è riuscita, in molti casi, a prevenire o a contenere i conflitti armati, nonché ad attuare dei cessate il fuoco; per contro, non riesce ad imporre delle soluzioni contro la volontà delle Parti. Il mantenimento della pace e il ricorso al negoziato vanno di pari passo, onde l'ONU ricorre ai più diversi mezzi per conseguire tale duplice intento, alle operazioni di mantenimento della pace nonché alle attività mediatrici del Consiglio di sicurezza e agli interventi del Segretario generale, ed appresta così le premesse per dare ai conflitti soluzione pacifica che poi collabora, sovente, a porre in atto.

Tuttavia, l'elemento decisivo è che, da organizzazione dei vincitori dell'ultima guerra, l'ONU ha saputo trasformarsi in foro mondiale della cooperazione internazionale, nell'accezione più ampia del termine, nel senso cioè d'una cooperazione posta quanto possibile a monte dei conflitti, perché volta a chiuderne le scaturigini, risolvendo i tremendi problemi della fame, della malattia, della sovrappopolazione, dell'analfabetismo, della miseria, in una parola sola, del sottosviluppo nelle sue molteplici forme. Il cardine dell'attività si è quindi spostato: già da lungo tempo ormai, l'ONU più non persegue il mantenimento della pace solo prevenendo e contrastando il ricorso alle armi, essendosi persuasa che la pace, se vuol essere duratura, deve radicarsi innanzitutto nel progresso sociale, economico e culturale, nonché nella giustizia sociale.

Queste alte finalità sono ancora lontane, dacché i problemi che rendono disagevole la via ritengono un'estrema complessità e richiedono soluzioni a lungo termine, conseguibili dopo negoziati condotti su tutti i fronti. Il successo pare possibile soltanto se gli sforzi dell'ONU si accompagnano a provvedimenti d'ordine regionale, bilaterale e nazionale; i principi della cooperazione internazionale, elaborati dall'ONU, influenzano del resto anche questi sforzi regionali, nonché le relazioni e il comportamento individuale degli Stati, membri o no dell'ONU. Ogni Stato, compresa la Svizzera, ha dunque interesse a cooperare pienamente all'opera delle Nazioni Unite.

4 Svizzera e Nazioni Unite

Per un piccolo Stato neutro come il nostro risulta essenziale che le relazioni internazionali si svolgano nell'ordine, e non nell'arbitrio e nella violenza, e che si ancorino nel diritto internazionale, nel componimento pacifico delle controversie, nonché in una fattiva cooperazione. Per queste ragioni, la Svizzera ha sempre assunto un atteggiamento favorevole alla diplomazia multilaterale nel quadro delle organizzazioni internazionali: ha par-

tecipato, nella seconda metà dell'Ottocento ¹⁾, alla fondazione delle prime organizzazioni internazionali e le ha accolte sul proprio territorio; nel 1920, ha aderito alla Società delle Nazioni ²⁾, cui ha offerto la sede ginevrina, dimostrando così di voler partecipare, anche sul piano politico, all'opera di pace avviata dalla comunità internazionale.

Tuttavia, durante la seconda guerra mondiale e nell'immediato dopoguerra, il nostro Paese finì per trovarsi, stante la sua particolare situazione politica e geografica, in un certo isolamento, sempre meno compatibile con la sua tradizionale politica estera e da rompere quanto prima, pena la perdita del suo posto nel mondo. Nel 1945, risultava dunque chiaro ai responsabili della nostra politica estera che il Paese doveva riprendere una funzione attiva nella cooperazione internazionale; ed era del pari evidente che non poteva farlo se non rispettando il suo statuto di neutralità permanente. Tale fu l'orientamento dei lavori di una commissione consultiva, istituita dal nostro Collegio e presieduta dal consigliere federale Max Petitpierre. Esaminate le diverse vie percorribili, la commissione ritenne che la Svizzera dovesse battere quella dell'adesione all'ONU, a condizione che questa riconoscesse la neutralità elvetica. Il nostro Collegio approvò di massima queste conclusioni.

Ma un tal riconoscimento della neutralità elvetica non era allora affatto conciliabile con l'originario concetto di «alleanza dei vincitori», sul quale si incardinava la fondazione delle Nazioni Unite. Ai suoi inizi l'ONU non si dimostrava punto favorevole nè ai vecchi avversari nè ai Neutri, anzi, nel clima politico dell'epoca, la neutralità aveva cattiva fama: si rimproverava ai Neutri di non aver partecipato attivamente alla lotta contro le potenze dell'Asse, la Germania, l'Italia e il Giappone, onde, come corollario, i Neutri non vennero consultati nella fase dei negoziati per la fondazione della nuova organizzazione, né vennero invitati alla Conferenza di San Francisco che adottò lo statuto delle Nazioni Unite, all'unanimità e senza riserve, il 26 giugno 1945. Nonostante tale clima si prospettò, all'inizio, di negoziare con l'ONU l'adesione della Svizzera nel riconoscimento della sua neutralità, ma i sondaggi preliminari chiusero tosto tale prospettiva confermando che le grandi potenze non erano disposte a quel riconoscimento; conseguentemente il nostro Collegio decideva allora (1946) di rinunciare provvisoriamente ad aderire all'ONU, esprimendo così la sua ferma volontà di non discostarsi mai, in nessun caso, dalla neutralità permanente.

Ciò nonostante già nel 1945 taluni membri della Commissione consultiva ritenevano che, anche se a breve termine la neutralità impediva un'adesione, forse le cose sarebbero mutate in avvenire, il tempo lavorando in favore del nostro Paese.

¹⁾ Segnatamente l'Unione telegrafica universale, l'Organizzazione meteorologica internazionale e l'Unione generale delle poste.

²⁾ In virtù della dichiarazione del Consiglio della Società delle Nazioni, del 13 febbraio 1920 (dichiarazione di Londra), la Svizzera poté entrare nella SDN conservando la sua neutralità militare. Vedasi in merito il nostro primo rapporto sull'ONU del 1969, FF 1969 I 1109. Altre indicazioni sono date qui appresso nell'allegato 2 capitolo 2.

Desideroso di ben marcare il proprio intento di proseguire la cooperazione multilaterale, il nostro Collegio stabiliva, nel 1946, abbandonata l'idea dell'adesione, un programma in tre punti: la Svizzera doveva seguire attentamente l'attività delle Nazioni Unite, aderire allo statuto della Corte internazionale di giustizia e agli istituti specializzati e facilitare l'insediamento delle Nazioni Unite sul suo territorio. Queste direttive sono state compiutamente soddisfatte: a contare dal 1948, a Nuova York, e dal 1965, in Ginevra, la Svizzera mantiene infatti missioni permanenti d'osservazione presso l'ONU; partecipa a tutti gli istituti specializzati delle Nazioni Unite (tranne il Fondo monetario internazionale e il gruppo della Banca mondiale); è firmataria dello statuto della Corte internazionale di giustizia (1948); è attiva in numerosi organi sussidiari dell'ONU, segnatamente nei settori economico e umanitario, nonché in quello dell'assistenza tecnica; presenza alle Conferenze dell'ONU, se sono aperte a tutti gli Stati; sostiene le operazioni di mantenimento della pace con diversi contributi; accoglie infine l'Ufficio delle Nazioni Unite in Ginevra, nonché numerosi istituti specializzati stabilitisi anch'essi, in maggior parte, in detta città.

La politica definita nel 1946 ha consentito una cooperazione molto variata con le Nazioni Unite, ma è pur sempre rimasta una cooperazione fondata sul principio della distinzione tra l'«ONU tecnica» e l'«ONU politica», come appare a chiare note in una lettera del Capo del Dipartimento politico del 19 ottobre 1946 al Presidente dell'Assemblea generale. Questo testo precisa che la Svizzera è pronta a partecipare a tutte le attività internazionali sotto l'egida delle Nazioni Unite, tranne nei settori strettamente militari e politici. Ma, successivamente, come l'abbiamo spiegato nel capitolo precedente, l'ONU è venuta profondamente mutando: è riuscita a riunire tutti gli Stati e ad avocare a sé il trattamento di tutte le principali tematiche, diventando così doppiamente universale; in secondo luogo, la posizione dell'Assemblea generale, centrale nel sistema onusiano, si è fatta viepiù forte. Per effetto di questi fattori convergenti, la differenza tra l'«ONU tecnica» e l'«ONU politica» è andata ottundendosi sin quasi a scomparire. Tutta questa evoluzione ha come riflesso quello di rendere più difficile, in tutti i campi, la difesa dei nostri interessi nel quadro dello statuto d'osservatore che ci è assegnato. Per questa ragione, il nostro Collegio, nel suo terzo rapporto sull'ONU del 1977, giungeva alla conclusione che l'adesione della Svizzera all'ONU era desiderabile (FF 1977 II 689); per questa stessa ragione esso ritiene oggi, la nostra situazione marginale essendo divenuta addirittura precaria, che è ormai tempo di fare tale decisivo passo. L'adesione della Svizzera all'ONU venne dunque inclusa tra le priorità assolute nelle linee direttive della politica di governo per la legislatura 1979-1983.

Ma oggi, come nel 1945, risulta evidente che non possiamo aderire se non mantenendo ferma la condizione di conservare la nostra neutralità permanente. Spiegheremo dunque, qui sotto, come l'appartenenza all'ONU risulti compatibile con la nostra neutralità e come il nostro Paese possa adempiere gli obblighi dello statuto. Daremo tale spiegazione considerando l'opportunità politica dell'adesione, coi suoi vantaggi ed inconvenienti, per poi rispondere all'interrogativo centrale: che cosa ci apporta l'entrata all'ONU?

E risponderemo anche a questi interrogativi: quale sarebbe la nostra posizione qualora noi persistessimo ad estraniarci volontariamente da questa Organizzazione? Potremo continuare ad invocare il «caso speciale Svizzera»? Non rischieremo un irrimediabile isolamento incongruo con la tradizione della nostra politica estera, isolamento di cui già abbiamo misurato gli svantaggi e gli inconvenienti nell'immediato dopoguerra?

41 Adesione all'ONU dalla visuale della neutralità

411 Importanza del problema della neutralità

Allorché, nel 1946, si dovette rinunciare provvisoriamente a proporre l'adesione della Svizzera all'ONU, la questione della compatibilità della neutralità con l'appartenza già rivestiva importanza capitale. Ma se il clima ostile ai Neutri ha inizialmente prevalso, la successiva evoluzione dell'ONU indusse il nostro Collegio, nel suo terzo rapporto in merito, a concludere che l'adesione era divenuta ormai compatibile con la neutralità. Data la funzione centrale svolta dalla neutralità, non solo per la politica estera ma anche in generale per tutta la politica di sicurezza, occorre esaminare più da vicino i problemi che essa solleva. La neutralità, elemento determinante della politica estera del nostro Paese, è stata, storicamente, uno dei fattori che hanno concorso a configurare la Confederazione, quale essa attualmente è, e continua, oggi ancora, a costituire una delle colonne che assicurano l'esistenza del nostro Stato federativo. Il nostro Collegio, se considera l'adesione all'ONU una delle finalità capitali della nostra politica estera, può dunque prospettarla solo salva restando la neutralità permanente: non è pensabile di abbandonare questa posizione centrale e basilare.

412 Neutralità, strumento importante della politica estera

«Sostenere l'indipendenza della patria contro lo straniero» è, in virtù dell'articolo 2 della Costituzione federale, la finalità primaria della Confederazione. Obiettivo principale della politica estera è quindi d'assicurare l'esistenza effettiva della Svizzera, in quanto Stato indipendente, e di provvedere e vigilare affinché essa sia riconosciuta come membro di pieno diritto della comunità internazionale. La neutralità permanente e armata connota sempre, in radice, la politica svizzera di sicurezza; essa non si pone come fine a sé stante, bensì come precipuo mezzo per attuare la finalità primaria della politica di sicurezza, vale a dire l'indipendenza del Paese. In caso di conflitto armato, la rigorosa applicazione del *diritto di neutralità* restringe assai il margine d'azione del Neutro in politica estera; inoltre, la *politica di neutralità*, che lo Stato perpetuamente neutro ha il dovere di condurre coerentemente innanzi, gli vieta, già in tempo di pace, di stabilire vincoli esclusivi con una Parte sola di un potenziale conflitto. Comunque lo Stato neutro conserva pur sempre, segnatamente in tempo di pace, una gamma estesa di possibilità d'azione in politica estera, che può porre in opera liberamente, senza compromettere la credibilità della sua neutralità.

413 Particolarità della neutralità elvetica

La neutralità, nell'accezione corrente, designa l'atteggiamento di uno Stato che non interviene in un conflitto armato a fianco dell'uno o dell'altro degli avversari. Nel diritto internazionale il concetto è semanticamente più articolato e si distingue in neutralità occasionale e neutralità permanente.

Per *neutralità occasionale*, o neutralità semplice, si intende la situazione giuridica dello Stato che, di fatto, non partecipa ad un conflitto scoppiato fra altri Stati. Questa neutralità occasionale, che presuppone una guerra nel senso del diritto internazionale fra due o più Stati, si riduce, in altri termini, alla non partecipazione alle ostilità. Lo Stato occasionalmente neutro deve osservare le regole del diritto di neutralità, codificate precipuamente nella quinta Convenzione dell'Aia, del 18 ottobre 1907, sui diritti e i doveri delle Potenze e delle persone neutrali in caso di guerra su terra. Conseguentemente, lo Stato neutro deve astenersi da ogni atto d'ostilità contro un belligerante; gli è inoltre vietato di fornire truppe alle Parti in conflitto o di mettere il proprio territorio a loro disposizione per la condotta delle operazioni; infine è obbligato a difendere l'inviolabilità del proprio territorio con tutti i mezzi di cui dispone e all'uopo deve, se occorre, far uso della sua forza militare.

Mentre lo Stato occasionalmente neutro sceglie di restare fuori da un conflitto armato particolare, lo Stato *perpetuamente neutro* ha deciso una volta per tutte di restare neutro in tutti i conflitti armati futuri: questa «permanenza» è dunque la connotazione caratteristica della neutralità svizzera. Nessuno ignora che tale neutralità si radica in una secolare tradizione, che venne sancita, in diritto internazionale, mediante la dichiarazione di Parigi del 1815 e che fa parte, da allora, del diritto internazionale consuetudinario¹⁾. Il nostro Collegio l'ha puntualmente confermata, mediante dichiarazione solenne, all'inizio di ognuna delle due guerre mondiali.

Obbligatosi a restare neutro in ogni circostanza, lo Stato perpetuamente tale deve fare tutto quanto occorre per essere costantemente in grado di rispettare il *diritto di neutralità*, qualora scoppiasse un conflitto: deve astenersi segnatamente d'assumere impegni internazionali i quali, in caso di conflitto, l'impedirebbero d'attenersi ad una neutralità rigorosa. Ma ha del pari il dovere di praticare una politica estera che non ingeneri dubbio alcuno sulla sua volontà di rimanere neutro, in altri termini deve, già in tempo di pace, condurre innanzi una *politica affidabile di neutralità*, la cui messa in opera è tuttavia lasciata alla sua discrezione.

414 Compatibilità degli obblighi di Membro con la neutralità permanente. Improprietà d'una riserva

Giusta l'articolo 4 paragrafo 1 dello statuto, possono diventare membri dell'ONU «tutti gli altri Stati amanti della pace che accettino gli obblighi del

¹⁾ Vedasi in merito il primo rapporto sulle relazioni con l'ONU, del 16 giugno 1969, FF 1969 I 1109.

presente statuto e che, a giudizio dell'Organizzazione, siano capaci di adempiere tali obblighi e disposti a farlo». Come detto innanzi, l'Assemblea generale non può prendere decisioni, obbligatorie per i Membri, senza il loro consenso.

Diversa è la situazione in Consiglio di sicurezza: in virtù dell'articolo 27, quest'organo può prendere decisioni cogenti senza che sia necessario l'assenso di tutti i Membri ch'esse obbligano (eccetto i Membri permanenti del Consiglio stesso). Sussiste invero un assenso basilare, in quanto, giusta l'articolo 25, gli Stati che si fanno Membri dell'ONU «convengono d'accettare e d'eseguire le decisioni del Consiglio di sicurezza in conformità alle disposizioni dello statuto».

Quest'ultimo però non contiene disposti specifici per gli Stati perpetuamente neutri. L'articolo 103 potrebbe venir allegato, contro un neutro, nella misura in cui prevede che gli obblighi imposti dallo statuto ai Membri prevalgono, in caso di contrasto, «sugli obblighi da essi assunti in base a qualsiasi altro accordo internazionale». Tuttavia, come già l'abbiamo detto, la neutralità permanente della Svizzera ha più profonda radice ed è divenuta parte integrante del diritto internazionale consuetudinario: non è quindi toccata da questo disposto.

Lo statuto non reca nemmeno disposti concernenti la formulazione di riserve. Giusta l'articolo 20 paragrafo 3 della Convenzione di Vienna sul diritto negoziale, del 23 maggio 1969, una riserva al trattato istitutivo di una organizzazione internazionale esige, tranne disposizione diversa del trattato stesso, l'accettazione dell'organo competente dell'organizzazione; nel caso dello statuto dell'ONU, ciò significa che un'eventuale riserva di neutralità dovrebbe essere approvata sia dal Consiglio di sicurezza sia dall'Assemblea generale. Ma altri Stati permanentemente neutri, come la Svezia e l'Austria, già hanno aderito all'ONU senza fare alcuna riserva di neutralità. Bisogna poi considerare che, se formulassimo una tale riserva, la nostra neutralità diverrebbe oggetto di discussioni e di interpretazioni in Assemblea e nel Consiglio di sicurezza, onde il nostro Paese potrebbe correre il rischio di vedersi imporre una neutralità differenziale, analoga a quella accettata ai tempi della Società delle Nazioni. Orbene, sappiamo che un tale esito dev'essere evitato, a qualunque prezzo. La formulazione di una riserva formale non è dunque né utile né opportuna; per contro il nostro Collegio ha l'intenzione di dichiarare espressamente, prima dell'adesione, che la Svizzera intende mantenere la sua neutralità permanente ¹⁾.

415 Sistema delle sanzioni impostato dallo statuto

La questione della compatibilità di un'adesione con la neutralità permanente si pone soprattutto in connessione con il sistema di sanzioni previsto dallo statuto. In origine, i fondatori consideravano la sicurezza collettiva come un mezzo importante per mantenere la pace nel mondo, onde il regime

¹⁾ Vedasi in merito il capitolo 5.

di sanzioni, istituito dal capo VII dello statuto, prevedeva tutta una serie di provvedimenti in caso di minaccia contro la pace, di violazione della pace o d'atto d'aggressione. Secondo l'articolo 39, incombe al Consiglio di sicurezza di accertare, in ogni caso concreto, «l'esistenza d'una minaccia alla pace, d'una violazione della pace o di un atto d'aggressione, indi di fare raccomandazioni o decidere quali misure debbano essere prese in conformità agli articoli 41 e 42 per mantenere o ristabilire la pace e la sicurezza internazionale».

Le misure militari, che il Consiglio può decidere secondo l'articolo 42 (ma che non ha sinora mai deciso), non possono concernere uno Stato neutro, già per il fatto della loro incompatibilità con il diritto di neutralità. Deriva inoltre dall'articolo 43 che nessun Membro può essere tenuto automaticamente a prendere sanzioni militari: il Consiglio di sicurezza, anzi, deve concludere all'uopo precisi accordi speciali, «soggetti a ratifica», con gli Stati disposti a cooperare a misure militari; per gli Stati permanentemente neutri, il disposto significa che il Consiglio rinuncerà addirittura a proporre loro, nonché a concludere, accordi di tal genere. Questo trattamento differenziato è reso possibile dall'articolo 48 che attribuisce espressamente al Consiglio la facoltà di decidere che le sanzioni saranno eseguite da tutti i Membri o solo da un certo numero di essi. Se il Consiglio, contrariamente a quanto detto testé, invitasse nondimeno un Membro neutro a fornire un'assistenza militare, questo Membro potrebbe sempre obiettare che la sua neutralità permanente gli impedisce di concludere il pertinente accordo speciale previsto dallo Statuto. Se, infine, nonostante tutti questi disposti cautelativi, un tale accordo venisse lo stesso concluso, la cooperazione a misure militari potrebbe essere negata in sede di procedura interna di ratificazione. Molti ripari sono dunque previsti contro un pericolo che, del resto, non accenna ad emergere daché il Consiglio di sicurezza non ha mai ordinato, sino ad oggi, sanzioni militari in base all'articolo 42, bensì, nei casi di minaccia alla pace, s'è limitato sempre a prendere, previo il consenso delle Parti in conflitto, provvedimenti adeguati di componimento pacifico delle controversie (cap. VI dello statuto), oppure, sempre con l'accordo delle Parti, ad inviare contingenti di «Caschi blu».

Oltre alle sanzioni militari lo statuto prevede, nell'articolo 41, *sanzioni non militari* che «possono comprendere un'interruzione totale o parziale delle relazioni economiche e delle comunicazioni ferroviarie, marittime, aeree, postali, telegrafiche, radio ed altre, nonché la rottura delle relazioni diplomatiche». Mentre la neutralità si pone come ostacolo assoluto contro la partecipazione del Neutro a sanzioni militari, quest'ultimo può invece benissimo associarsi alla messa in opera di sanzioni economiche, senza sollevare alcun particolare problema. Quando il Consiglio di sicurezza prende tali sanzioni (il che suppone che nessuno dei suoi Membri permanenti opponga il veto), queste vincolano automaticamente tutti i Membri. Questo disposto costituisce, per il nostro Paese, il punto cruciale della questione delle sanzioni: infatti, se la partecipazione a sanzioni militari può essere evitata grazie allo statuto stesso, la partecipazione a sanzioni non militari si configura come obbligatoria anche per il Neutro, per il semplice fatto di essere membro dell'

ONU. Ma va ben sottolineato che queste misure incidono molto raramente nel *diritto di neutralità* e che, nel caso in cui eccezionalmente lo facessero, il Neutro potrebbe chiedere al Consiglio di esserne dispensato richiamandosi alla possibilità offerta dall'articolo 48 paragrafo 1.

I provvedimenti non militari, specie i più importanti, vale a dire le sanzioni economiche, vanno valutati, nella stragrande maggioranza dei casi, dal punto di vista della *politica di neutralità*, la cui messa in opera è lasciata alla discrezione dello Stato neutro. Siccome questo deve pur avere la facoltà, in tempo di guerra, di continuare, con il minimo di ostacoli, le proprie relazioni economiche con tutte le Parti in conflitto, il *diritto di neutralità lo sottopone solo a un numero molto esiguo di limitazioni*: per esempio non deve accordare sostegno finanziario ai belligeranti, in forma di mutui o altre prestazioni finanziarie destinate direttamente alla guerra, né fornir loro armi o munizioni; per converso, non lo obbliga, di per sé, a vietare a delle persone private d'esercitare delle attività di questo genere sul suo territorio, né a limitarle, ma lo obbliga, se prende nondimeno dei provvedimenti all'uopo, ad applicarli uniformemente a tutti i belligeranti.

Conseguentemente, se le sanzioni economiche decretate dal Consiglio di sicurezza non risultano contrarie a uno di questi doveri assoluti del Neutro, la Svizzera può senz'altro partecipare alla loro messa in opera, senza violare gli obblighi imposti dal *diritto di neutralità*. Tuttavia lo Stato perpetuamente neutro è tenuto anche a condurre innanzi una *politica di neutralità*, volta ad evitare, già in tempo di pace, tutto quanto potrebbe impedirgli poi, in tempo di guerra, di conformarsi puntualmente ai doveri di neutralità. Quindi, preoccupata della credibilità e del rigore della propria politica di neutralità, la Svizzera si è sempre imposta una cautela particolare in tema di sanzioni economiche.

Tornerà utile esaminare brevemente, qui di seguito, i problemi connessi con le *sanzioni economiche* sulla base dei due soli *casi concreti* in cui il Consiglio di sicurezza le ha ordinate, giusta l'articolo 41: trattasi della Rodesia ¹⁾ e dell'Africa del Sud ²⁾. Nel caso della Rodesia, allora ancora colonia, appare dubbio che si trattasse di un vero conflitto internazionale e che il diritto di neutralità, valido tra Stati sovrani — il Neutro e le Parti belligeranti — fosse di per sé applicabile; nel caso dell'Africa del Sud, la questione dell'applicazione del diritto di neutralità non si pone nemmeno, mancando lo stato di belligeranza. Le due questioni verranno quindi esposte unicamente dall'angolatura della *politica di neutralità*.

Trattandosi della *Rodesia*, occorre rilevare che le sanzioni decretate dal Consiglio di sicurezza contro questa colonia britannica hanno pur avuto qualche incidenza sul nostro Paese ancorché questo, non essendo membro dell'ONU, non fosse tenuto giuridicamente ad applicare le decisioni del Consiglio. Occorre infatti ricordare che l'articolo 2 numero 6 dello Statuto obbliga l'Organizzazione a fare in modo che anche gli Stati impartecipi agiscano con-

¹⁾ Risoluzione 232 (1966) e risoluzioni ulteriori.

²⁾ Un embargo sulle armi è stato decretato contro l'Africa del Sud mediante la risoluzione 418 (1077).

formemente ai principi statutari, nella misura necessaria al mantenimento della pace e della sicurezza internazionale. Il Segretario generale dell'ONU essendosi reiteratamente rivolto al nostro Paese per chiedergli di partecipare all'applicazione delle sanzioni, ritenemmo, visto il peso che l'unanimità dei Membri conferiva a tal decisione, di non poter ignorare, sic et simpliciter, tali appelli; in particolare ritenemmo valido l'argomento di politica di neutralità, giusta il quale, estraniandosi dall'azione onusiana, la Svizzera avrebbe potuto servire da centro di smistamento per operazioni triangolari destinate a eludere le sanzioni e avrebbe così rischiato di favorire una delle Parti in conflitto ¹⁾.

Per questa ragione decidemmo di introdurre, rispetto alla Rhodesia (oltre ad altri provvedimenti), la prassi del «flusso normale» (stabilizzazione dell'interscambio al livello medio di un periodo di riferimento, generalmente triennale, anteriore alle sanzioni), prassi cui già avevamo ricorso durante la seconda guerra mondiale. Abbiamo comunque preso cura di ben sottolineare che prendevamo questi provvedimenti in virtù del potere d'apprezzamento inerente alla politica di neutralità e che l'adozione dei medesimi non andava interpretata come riconoscimento d'un obbligo giuridico di partecipare a sanzioni economiche. Riassumendo, fu dunque in modo assolutamente autonomo che la Svizzera prese le misure in questione, provvedendo simultaneamente a negare l'esistenza di un qualsiasi obbligo giuridico.

Se la Svizzera divenisse membro dell'ONU, la messa in opera del «flusso normale» non basterebbe di certo a soddisfare pienamente il dovere di partecipare alle sanzioni economiche: infatti il flusso normale, stabilizzando l'interscambio, mira soltanto a non nuocere all'efficacia del provvedimento e non si configura affatto come sufficiente partecipazione attiva ad esso. Le sanzioni contro la Rhodesia hanno dimostrato che, allorché provvedimenti di questo tipo vengono ordinati da un'Organizzazione universale come l'ONU, la neutralità non può restare intatta se appena l'Organizzazione stessa insiste per un'applicazione efficace e coerente. La massima del trattamento paritario, che connota in radice il diritto di neutralità come anche ogni affidabile politica di neutralità, non sembra affatto applicabile in un conflitto tanto disimmetrico che vede da un lato un'unica entità statale e, dall'altro, l'insieme della comunità internazionale. Per questa ragione, nel caso della Rhodesia, la Svizzera ha applicato il «flusso normale» senza affatto prospettare di applicarlo contestualmente all'altra Parte che, in questo caso, era tutto il resto del mondo riunito nell'ONU, ancorché tal simmetria fosse di per sé la norma del trattamento paritario. Stante una tale inequazione, appare ovvio il prevalere delle esigenze relative all'esistenza stessa dello Stato, valide parimente per il Neutro, rispetto ai doveri del diritto di neutralità e appare logico lo scostarsi del Neutro dall'obbligo di trattamento paritario allorché una delle Parti è addirittura il Mondo intero, enormemente più importante per la sua sopravvivenza statale. Per contro, non appena gli

¹⁾ Restrizione delle importazioni e transazioni con la Rhodesia del Sud: DCF del 17 dicembre 1965 (RU 1965 1217); DCF del 10 febbraio 1967 (RU 1967 209); DCF del 6 febbraio 1974 (RU 1974 486); O sulle transazioni con la Rhodesia del Sud del 17 dicembre 1977 (RU 1977 2180).

Stati membri cessano di costituire un fronte unico per la messa in opera delle sanzioni, il Neutro recupera una tal quale possibilità di applicare il trattamento paritario.

Comparata con l'atteggiamento della Svizzera, impartecipe dell'ONU, la posizione adottata dai Neutri partecipi dell'ONU, nel caso della Rhodesia, fornisce indicazioni utili al fine di indagare se la nostra situazione sarebbe risultata essenzialmente differente qualora la Svizzera fosse stata anch'essa all'ONU. Per questo paragone è interessante segnatamente l'atteggiamento dell'Austria, in quanto la dottrina austriaca della neutralità è più vicina alla nostra di quella svedese o finlandese: come la Svizzera, l'Austria trae l'obbligo di neutralità perpetua da un ampio riconoscimento internazionale del suo statuto di neutralità, ancorato nel diritto internazionale. Considerando tale statuto, l'Austria ha reso noto all'ONU che avrebbe applicato le sanzioni contro la Rhodesia, ordinate nella risoluzione 232, senza esaminare la questione di principio, a sapere se l'Austria, in quanto Stato perpetuamente neutro delle Nazioni Unite, sia «automaticamente vincolata dalle decisioni del Consiglio di sicurezza relative alle misure coercitive, questione sulla quale, secondo il governo federale austriaco, ci si può pronunciare soltanto caso per caso, tenendo conto della situazione di fatto e degli obblighi derivanti all'Austria, da un lato, dalla sua qualità di Membro delle Nazioni Unite e, dall'altro, dalla sua neutralità perpetua, previamente notificata a tutti gli Stati Membri». L'Austria, con la dichiarazione qui innanzi trascritta, ribadiva così la sua volontà di proseguire una politica di neutralità, quanto possibile aperta alle sanzioni, continuando a soddisfare pienamente agli obblighi della propria neutralità perpetua.

Dal paragone tra l'atteggiamento elvetico e quello austriaco si può trarre la conclusione che i due Paesi hanno, in una misura certo differente, tenuto conto delle sanzioni nella loro politica di neutralità, uno in esecuzione di un obbligo giuridico in quanto Membro dell'ONU, l'altro in modo autonomo, al di fuori dell'Organizzazione, ma che, tutti e due, si sono riservati d'osservare pienamente il diritto di neutralità. Riassumendo: sia essa Membro o no dell'ONU, la Svizzera può conformarsi agli obblighi di neutralità allorché il Consiglio di sicurezza ordina sanzioni economiche; ma essa non può, appartenga o no all'ONU, non tener conto di tali sanzioni.

Quanto alle sanzioni contro l'*Africa del Sud* esse non hanno cagionato alcuna difficoltà alla Svizzera dal punto di vista della politica di neutralità. Infatti, allorché il Consiglio di sicurezza decretò, con la risoluzione 418 (1977), un embargo sulle armi contro l'Africa del Sud a cagione della continua presenza sudafricana in Namibia (già territorio sotto mandato della Società delle Nazioni), la Svizzera applicava già tale misura in modo pienamente autonomo, giusta la propria prassi di non fornire armi nelle regioni ove emergono tensioni politiche. La risoluzione ordinava anche la cessazione di ogni cooperazione nella fabbricazione d'armi nucleari: orbene la Svizzera non conduce innanzi alcuna collaborazione siffatta con l'Africa del Sud, dacché ha firmato il trattato sulla non proliferazione delle armi nucleari che gliene fa generale divieto. Infine l'obbligo di rinunciare a rilasciare licenze per la fabbricazione d'armi non aveva, neppur esso, alcuna

implicazione pratica per il nostro Paese, data la cautela che questo già s'impone in tal settore.

416 Eventuali conflitti tra l'obbligo d'applicare le sanzioni, conformemente allo Statuto, e la neutralità permanente

Al lume delle considerazioni svolte qui innanzi e della prassi sinora seguita dal Consiglio di sicurezza, si possono trarre le conclusioni seguenti:

- a. Nella maggior parte dei conflitti internazionali, il Consiglio non sarà in grado d'ordinare sanzioni obbligatorie, poiché le grandi Potenze useranno il diritto di veto, nella misura in cui sono coinvolte.
- b. Le sanzioni sinora ordinate (misure economiche contro la Rhodesia e embargo d'armi contro l'Africa del Sud) non hanno costretto gli Stati permanentemente neutri e membri dell'ONU a violare il diritto di neutralità.
- c. Siano o no membri dell'ONU, gli Stati perpetuamente neutri dovranno, in ogni caso, tener conto delle sanzioni economiche allorché queste ricevano un'applicazione generale: gli Stati membri, in virtù degli obblighi connessi con tale loro qualità; gli Stati imparicipi, a cagione della pressione fattuale non meno imperativa. Si ricorderà, in questo contesto, che, giusta l'articolo 2 numero 6 dello Statuto, l'ONU deve provvedere a che gli Stati imparicipi agiscano conformemente ai principi statutari nella misura necessaria al mantenimento della pace e della sicurezza internazionali.
- d. Premesso che il Consiglio non ha mai irrogato sanzioni militari, se altre sanzioni obbligatorie dovessero venir adottate in avvenire, occorrerebbe distinguere due ipotesi:
 - Tutti i Membri dell'Organizzazione convergono d'applicare le sanzioni contro lo Stato violatore dello Statuto. In questo caso, nonostante la sua neutralità permanente, la Svizzera non potrebbe, nemmeno restando fuori dall'ONU, sottrarsi alla pressione generale che si eserciterebbe per la messa in opera delle sanzioni stesse.
 - I membri dell'ONU risultano divisi e le sanzioni adottate restano conseguentemente ampiamente inoperanti. In questo caso, nonostante la decisione formale del Consiglio, le sanzioni non riceverebbero l'esecuzione voluta dallo Statuto e quindi la Svizzera, anche essendo Membro dell'ONU, potrebbe sostenere che non può applicare un tal provvedimento messo in esecuzione soltanto da una parte dei Membri.

Vediamo così, esaminate queste ipotesi, che la Svizzera, sia essa Membro o no dell'ONU, dovrà comunque, in ogni caso, esaminare scrupolosamente in qual maniera può contribuire all'esecuzione delle sanzioni. È perfettamente concepibile che ricorra perciò a provvedimenti autonomi, tenendo conto della sua situazione particolare connessa con la sua permanente neutralità.

Nel caso in cui risultasse impossibile applicare le sanzioni in modo conforme alla neutralità, la Svizzera potrebbe infine invocare l'articolo 48 paragrafo 1

dello Statuto per chiedere al Consiglio di sicurezza di dispensarla dall'essere, tra le misure ordinate, quelle incompatibili con la neutralità. Allora, se il Consiglio, disattendendo la neutralità, rimproverasse alla Svizzera di violare lo Statuto, essa potrebbe pur sempre ancora prevalersi del fatto che la sua neutralità forma parte integrante del *diritto internazionale consuetudinario* e che, quindi, l'articolo 103 dello Statuto non è applicabile.

Ma anche se è impossibile scartare totalmente, in circostanze eccezionali, taluni rischi per la politica di neutralità, occorre comunque non sopravvalutarli. Non v'è politica di neutralità come non v'è politica estera senza rischi.

L'unica questione proponibile è quella a sapere se tali rischi restano entro limiti accettabili e controllabili. Non bisogna dimenticare in proposito che, in molti altri settori, la Svizzera ha accettato, ritenendoli consoni al suo interesse, degli impegni di diritto internazionale che restringono la sua libertà d'azione in misura non certo minore di quella connessa con l'adesione all'ONU.

42 La Svizzera in quanto membro dell'ONU

Dopo aver constatato, qui innanzi, che *l'adesione è compatibile con la neutralità*, passiamo ora da esporre le ragioni per le quali *l'adesione risulta anche necessaria*; tratteremo indi le prospettive politiche che intenderemmo seguire nel quadro dell'Organizzazione.

421 Necessità per la Svizzera d'aderire all'ONU

Una comunità raggruppante oltre 150 membri è, in certo qual modo, obbligata ad organizzarsi su base multilaterale. Nessun governo al mondo sarebbe in grado, oggi, di regolare, sempre e solo su piano bilaterale, la moltitudine di problemi che emerge, in tutti i settori, sotto la spinta dell'interdipendenza delle Nazioni. Orbene, l'ONU è il tentativo più ambizioso mai intrapreso per organizzare la comunità mondiale e per sostituire al regno della forza, nelle relazioni internazionali, un ordine fondato sulla pace, la giustizia e il progresso. Quest'ordine, tuttavia, deriva dalla volontà di Stati sovrani e resta dunque connotato dai rapporti di forza tra essi intercorrenti.

L'ONU, ancorché abbia talora fallito le sue alte finalità, appare insostituibile in questo nostro mondo moltepliciemente minacciato da focolai di crisi e in una fase storica in cui la pace è divenuta indivisibile. Questo carattere «necessario» dell'ONU è ormai profondamente ancorato nella coscienza dei governi, i quali si sono abituati a sottoporre all'Organizzazione i loro conflitti, e gli altri problemi importanti, onde ricercare in comune le soluzioni.

I successi dell'ONU contribuiscono così alla nostra propria sicurezza. Siccome apparteniamo alla comunità mondiale dobbiamo anche assumere la nostra parte di responsabilità comune e contribuire ad attuare, quanto possibile, le finalità dell'Organizzazione. L'ONU è uno strumento atto a contenere o addirittura a superare le crisi; è inoltre un foro dove gli Stati Membri

possono difendere le loro posizioni ed esprimere direttamente i loro punti di vista.

Il fatto, per uno Stato, d'essere Membro dell'ONU si configura, occorre sottolinearlo, come elemento importante della sua politica di sicurezza: in caso di guerra o d'occupazione, allorché un governo fantoccio cerca un riconoscimento internazionale, può risultare vitale per la sopravvivenza dello Stato stesso che il governo legittimo continui a venir riconosciuto dalla comunità mondiale, la quale, oggi, si identifica praticamente con l'ONU. È vero che la considerazione testé svolta sembra, nel nostro caso, un po' teorica, ma la nostra politica di sicurezza deve tuttavia, sul lungo periodo, guardarsi bene dal sottovalutarne l'importanza.

Proprio all'ONU si riflette più nettamente il clima delle relazioni internazionali, ed è parimente all'ONU che si disegnano le possibilità di intesa. Nel complesso gioco del negoziato, entro una rete fitta di interessi convergenti o opposti, gli Stati Membri adottano posizioni di principio che determinano, a loro volta, la loro immagine in seno alla comunità internazionale. Ogni Stato trova così il proprio posto nell'edificazione della politica mondiale e può farsi conoscere appieno, dagli altri, tramite l'effettuazione della propria politica; diviene a tutti chiaro quanto ci si può aspettare da esso, quali compiti specifici può assumere e quali sono i limiti della sua attività. Precisamente per uno Stato neutro risulta importantissimo ancorare fattualmente il concetto della sua neutralità nella consapevolezza degli altri Stati, evitando, soprattutto, che in tal sua neutralità essi scorgano una mera espressione di egoismo, rifuggente dalla responsabilità comune, e facendo in modo che vi vedano invece un eccellente strumento di pace.

Come ogni Stato, la Svizzera ha bisogno di questo riconoscimento del proprio ruolo nel quadro della comunità internazionale. Strettamente connessa con l'estero, essa deve sempre ridefinire il suo posto nel mondo; all'ONU potrà cogliere molteplici occasioni d'espone i principi della propria politica estera tradizionale e potrà testimoniare, nel quadro della sua neutralità solidaria, la sua volontà di partecipare alla cooperazione internazionale. L'ex-segretario generale dell'ONU, lo svedese Dag Hammarskjöld, disse un giorno che le grandi Potenze non avevano bisogno dell'ONU, disponendo d'altri mezzi per far conoscere la loro posizione, ma che ne avevano bisogno, per contro, proprio gli Stati piccoli e medi, come della sola tribuna ove difendere le loro vedute di fronte all'insieme della comunità internazionale. È quindi nel loro interesse cogliere quest'occasione, che non è affatto offerta dalla diplomazia bilaterale.

Lo Statuto dell'ONU è sostanziato da finalità e massime che collimano con quelle che sottendono la nostra politica estera: quello statuto e questa politica mirano al mantenimento della pace e della sicurezza e considerano il componimento pacifico delle vertenze, il rispetto dei diritti dell'uomo, la cooperazione internazionale come anche il progresso economico, sociale e tecnico, come gli strumenti più atti per raggiungerle. La Svizzera ha dunque il massimo interesse a condurre innanzi le finalità e i principi della sua politica anche nel quadro dell'ONU e a partecipare, in quanto Membro di pieno diritto, ai lavori, alle discussioni e alle deliberazioni dell'Organizzazione.

Ciò evidentemente è possibile soltanto se aderiamo; nessun'altra forma di cooperazione, per spinta che sia, ci offre una vera soluzione di ricambio. L'adesione è la fase finale di una marcia di avvicinamento che ci ha portati sino alla soglia delle Nazioni Unite e solo l'adesione ci consentirà di normalizzare le relazioni con esse. L'adesione ci aprirà un ampio campo d'azione nel settore della cooperazione internazionale: potremo partecipare a tutte le attività interessanti e avremo accesso a tutti gli organi elettivi, attualmente a noi preclusi, formati dall'Assemblea generale e dal Consiglio economico e sociale. Divenendo Membro dell'ONU, la Svizzera potrà, in particolare, partecipare pienamente e continuativamente al processo negoziale permanente, cui partecipa ora solo parzialmente e sporadicamente. Da lungo tempo, infatti, noi non possiamo più scegliere i settori di cooperazione nei quali vorremmo impegnarci. Più cresce il sistema onusiano e più le sue diverse attività si integrano in un tutto organico, cosicché diviene sempre meno ammissibile, se intendiamo lavorare seriamente, limitarci ad un solo fronte ed operare in un limitato numero di organi periferici; diventa proprio necessario, per contro, partecipare su tutta la linea e trattare i problemi dall'inizio alla fine, fruendo sempre della possibilità d'esprimere le nostre vedute e di propugnare le nostre concezioni, collimanti sia con il nostro interesse proprio sia con quello della comunità internazionale.

Oggigiorno partecipiamo magari a lunghi negoziati negli istituti specializzati e negli organi sussidiari per trovarci poi, di colpo, esclusi dalla fase finale, che si attua nel nucleo centrale dell'ONU, anzi nelle sessioni ordinarie e straordinarie dell'Assemblea generale. Ciò sta accadendo per il dialogo Nord-Sud: mentre siamo attivi nella CNUCED, nell'ONUDI e negli altri collettivi che s'occupano di questo problema, ci troviamo quasi privi di possibilità d'azione allorché i lavori passano alle sessioni straordinarie dell'Assemblea generale. La stessa cosa avviene allorché, dopo anni di lavoro in un istituto specializzato, un problema passa all'ordine del giorno dell'Assemblea generale, ove non abbiamo più mezzo alcuno per influire. Per fare un esempio, abbiamo difeso strenuamente la libertà dei massmedia all'UNESCO, ma ora siamo esclusi dalle discussioni sul nuovo ordinamento dell'informazione perché queste continuano nell'Assemblea generale. Il problema dei lavoratori migranti, ed è questo un secondo esempio, di precipua competenza dell'Organizzazione internazionale del lavoro, ove abbiamo voce, riveste ovviamente per noi la massima importanza: orbene, noi non abbiamo partecipato all'elaborazione della pertinente convenzione perché venne avocata a sé dall'Assemblea generale, la quale sancì poi il nuovo testo nel 1979. Per converso, può accadere che noi partecipiamo alla fase finale di un negoziato ma senza essere stati ammessi ai lavori preparatori. Questo caso inverso si presenta, per esempio, per i lavori di codificazione del diritto internazionale, allorché un tema vien regolato in una convenzione adottata da una Conferenza diplomatica aperta a tutti gli Stati, mentre il relativo progetto è stato preparato esclusivamente nel quadro della Commissione del diritto internazionale e della Sesta Commissione dell'Assemblea generale dell'ONU competente per le questioni giuridiche. Stessa situazione nelle conferenze mondiali che le Nazioni Unite consacrano a tematiche particolari: ogni Stato, Membro o no

delle Nazioni Unite, viene invitato a partecipare a queste conferenze¹⁾, tuttavia la loro preparazione trovasi spesso affidata ad organi cui solo i Membri dell'Organizzazione hanno accesso. Per esempio, la Conferenza delle Nazioni Unite del 1980 sulla condizione della donna, col relativo ordine del giorno e programma d'azione, è stata preparata dall'apposita Commissione e da tre Conferenze specifiche; a noi quindi, esclusi da queste istanze preparatorie, è risultato ovviamente impossibile, in sede di Conferenza, far modificare l'ordine del giorno o i principi fondamentali del programma d'azione, onde la nostra Delegazione ha dovuto limitarsi a concentrare tutta la sua azione su taluni problemi specifici; in definitiva, ha potuto certo far correggere o completare taluni testi, ma non ha potuto partecipare all'impostazione delle concezioni fondamentali. La delegazione svizzera alla Conferenza per l'esame dell'attuazione del trattato di non-proliferazione nucleare del 1980, si è trovata in una situazione perfettamente analoga, non disponendo della stessa quantità di informazione degli altri Stati partecipi, Membri dell'ONU, che avevano avuto la possibilità di cooperare già ai lavori preparatori. Anche in questa Conferenza, dunque, il lavoro della nostra Delegazione risultò molto difficile, specie nella fase iniziale.

Ma quelle elencate non sono le uniche lacune della nostra partecipazione alla cooperazione internazionale; vi sono casi, più gravi, in cui il nostro Paese non ha avuto addirittura possibilità alcuna d'esprimere le proprie vedute o l'ha avuta proprio a titolo eccezionale. Citiamo il problema del disarmo: allorché l'Assemblea generale tenne, nel 1978, una sessione straordinaria su questo tema, la Svizzera poté far conoscere la propria posizione solo per il tramite della Svezia, dell'Austria, della Finlandia e della Jugoslavia, le quali, per fortuna, accettarono di trasmettere un documento in suo nome. Anche nel settore dei diritti dell'uomo le nostre possibilità d'azione risultano minime: né nell'ambito dei negoziati volti alla redazione di convenzioni, né in quello delle discussioni fondamentali attenenti persino allo sviluppo stesso di una nuova concezione di tali diritti, noi abbiamo modo di far sentire la nostra voce in Assemblea generale e nemmeno nella Commissione specifica; c'è stato concesso soltanto un diritto limitato d'intervento nel quadro dell'elaborazione della Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura, ma abbiamo dovuto farne espressa domanda, accettata soprattutto perché gli autori del progetto avevano interesse ad essere da noi spalleggiati. Abbiamo fatto esperienze analoghe in altri settori della codificazione del diritto internazionale, segnatamente in quello spaziale. Non essendo membri dell'ONU non siamo neanche stati ammessi come osservatore alle deliberazioni del Comitato per l'impiego pacifico dello spazio extra-atmosferico, ancorché tal comitato imposti delle convenzioni che ci concer-

¹⁾ La Conferenza delle Nazioni Unite sullo spazio, prevista per il 1982, doveva, per risoluzione dell'Assemblea generale, essere aperta soltanto agli Stati membri; solo in seguito ad ulteriori negoziati anche gli Stati impartecipi dell'ONU vennero invitati. Analogamente il nostro Paese ha potuto partecipare, ma solo dopo lunghi negoziati, alla Conferenza delle Nazioni Unite sul divieto e la limitazione dell'impiego di talune armi classiche che possono essere considerate eccessivamente traumatiche o indiscriminate. Da una conferenza all'altra appare comunque sempre più difficile ottenere deroghe in favore del nostro Paese.

nono poi direttamente, quale quella sulle emissioni radiotelevisive dirette tramite satellite.

Le nostre riflessioni e osservazioni ci inducono a concludere che, siccome il sistema delle Nazioni Unite si riassume organizzativamente nel suo nucleo centrale — vale a dire nell'ONU in senso stretto —, è con tal nucleo che noi dobbiamo regolare globalmente i nostri rapporti: in altre parole, non basta più condurre innanzi una politica di cooperazione puntuale nell'alone periferico del sistema onusiano e cioè negli istituti specializzati, negli organi sussidiari e nelle conferenze mondiali; se consideriamo che siamo il solo Stato al mondo che resti volontariamente estraneo all'ONU e che, d'altro canto, tutte le questioni internazionali di qualche momento sono discusse all'ONU e, sempre più frequentemente, addirittura negoziate, la conclusione che logicamente s'impone è che occorre aderire. È un atto di solidarietà e di partecipazione alla cooperazione internazionale, ad un tempo atteso dagli altri Stati ed indispensabile alla Svizzera per la difesa dei suoi interessi. Trattasi dell'ultimo passo, ma è un passo decisivo dacché ci consentirà di regolare definitivamente i nostri rapporti con l'Organizzazione mondiale.

Una politica equilibrata ci eviterà di farci coinvolgere nel turbine delle discussioni e dei conflitti politici. Sarà solo con l'espone le nostre concezioni politiche e giuridiche, con il far proposte e soluzioni moderate e realistiche che potremo esercitare una certa influenza sul corso degli avvenimenti, di cui comunque dovremo subire le conseguenze. Possiamo efficacemente difendere i nostri interessi soltanto essendo presenti: per risolvere problemi che concernono pure noi, dobbiamo partecipare a negoziarne le soluzioni. Abbiamo inoltre bisogno di numerosi contatti, nonché di molteplici informazioni che l'ONU e gli Stati riuniti in essa offrono, in definitiva, soltanto a quelli che sono disposti a cooperare e che accettano una parte di responsabilità nei destini dell'umanità.

Nel capitolo seguente descriviamo il senso della politica che intendiamo seguire all'ONU.

422 Principi della nostra politica all'ONU

Il nostro comportamento all'ONU si radicherà nei principi tradizionali della nostra politica estera: neutralità e solidarietà. Parteciperemo a tutte le attività dell'Organizzazione e vi apporteremo, sul piano politico come sugli altri piani, il contributo specifico di un Paese come il nostro; procureremo dunque che il nostro apporto sia costruttivo, ma nel contempo anche utile agli interessi elvetic, che noi siamo intenzionati a difendere con fermezza.

E prendiamo l'espressione «difesa dei nostri interessi» nell'accezione più ampia del termine: trattasi non soltanto di intervenire in casi puntuali, così da ottenere che si tenga conto della nostra posizione, bensì anche di associarci allo sforzo collettivo e costruttivo che gli Stati membri conducono innanzi nei più diversi settori. La ricerca di compromessi generalmente accettabili si fonda, all'ONU, su metodi di lavoro che la nostra politica interna già ci ha resi familiari. Il nostro sforzo principale s'incentrerà sull'interesse

generale della comunità internazionale, del cui avvenire noi pure, come ogni altro Stato, siamo responsabili. Ma, in ultima analisi, l'effetto sulla nostra sicurezza e sui nostri interessi propri sarà anch'esso benefico: l'armonia delle relazioni internazionali e il miglioramento mondiale del livello di vita, avranno certamente ripercussioni positive per il nostro Paese ¹⁾.

La condotta d'una rigorosa politica di neutralità lascia alla Svizzera, l'abbiamo visto ²⁾, un margine di manovra importante per la sua politica estera, da noi concepita essenzialmente come politica di solidarietà. Solidarietà che altro non è se non il riconoscimento d'una realtà: non basta difendere la sicurezza e l'indipendenza nazionale unicamente con mezzi militari, dobbiamo prestare la nostra opera, come compartecipi attivi della comunità internazionale, così da ancorare, già a monte, le premesse della nostra sicurezza propria nella sicurezza comune di relazioni internazionali pacifiche. L'ONU ci offre all'uopo un quadro propizio: potremo propugnarvi il componimento pacifico dei conflitti e delle controversie e apportare il nostro contributo al miglioramento della stabilità politica generale, alla soluzione dei problemi internazionali d'ordine economico, sociale o umanitario, nonché al rispetto e allo sviluppo del diritto internazionale; favoriremo così, nella misura dei nostri mezzi, il regno della pace nel mondo.

Lo stile della nostra politica non differirà da quello già espresso in quelle cerchie del sistema onusiano nelle quali siamo attivi. In settori concreti, beneficeremo dell'esperienza già acquisita, da anni ormai, con la nostra partecipazione alle conferenze, agli organi sussidiari e agli istituti specializzati dell'ONU. Non v'è ragione alcuna di modificare all'ONU le nostre posizioni fondamentali, già ben conosciute dagli altri Stati. È piuttosto nel settore politico che potremmo incontrare situazioni nuove, ancorché occorra ricordare che già ora dobbiamo costantemente affrontare problemi politici negli organi cui partecipiamo. Comunque occorre ammettere che tal fenomeno assumerà maggiore ampiezza e portata quando saremo all'ONU; ci troveremo anche più frequentemente spinti a definire la nostra posizione di fronte ad iniziative politiche presentate con carattere di priorità. È essenziale che, anche all'ONU, la Svizzera continui a svolgere una politica realista, prevedibile e credibile, rispondente ai suoi mezzi effettivi. Dobbiamo simultaneamente rimanere consapevoli dell'ampia portata delle decisioni politiche prese all'ONU e della necessità di appoggiarci, quindi, su principi saldi, applicabili all'insieme della nostra posizione.

Pronunciandosi su conflitti politici, il nostro Paese dovrà, in quanto piccolo Stato neutro, soppesare accuratamente parole ed atti; tuttavia avrà, anche all'ONU, l'occasione di preparare, in accordo con gli Stati di vedute affini, prese di posizione obiettive e equilibrate. Dovrà comunque sempre rispettare il principio della neutralità permanente: sarebbe inconcepibile, stante la nostra politica di neutralità, allinearci, per ragioni soggettive, sull'uno o sull'altro.

Allorché, in questi ultimi anni, il nostro Paese è stato chiamato a prendere

¹⁾ Cfr. rapporti sulla politica svizzera di sicurezza del 1973 e del 1979.

²⁾ Vedi capitolo 413 qui sopra.

posizione su problemi squisitamente politici, nel quadro di riunioni o conferenze internazionali, si è sempre attenuto a criteri oggettivi. Ci siamo così sempre pronunciati per il rispetto assoluto del diritto internazionale e dei diritti dell'uomo, nonché dei principi umanitari e dei valori fondamentali della nostra società; ci siamo sempre opposti, per contro, alle ingiustizie di ogni specie. In questo senso si orienterà anche la nostra politica in seno all'ONU, rimanendo inteso che deve per definizione restare imparziale, il che non esclude del resto la critica. In tutte le questioni fondamentali appare essenziale che la politica elvetica resti connotata dal senso della misura, dalla coerenza e dalla continuità. Se opereremo in questo modo, la Svizzera conquisterà il rispetto degli altri Stati, onde non gliene verrà mai, nonostante divergenze d'opinioni, alcun inconveniente atto a ripercuotersi poi sul piano bilaterale.

In definitiva, all'ONU, occorrerà che ci esprimiamo in tutti i campi in cui i nostri interessi, diretti o indiretti, verranno in gioco. Occorrerà anche, conseguentemente, provvedere a farci eleggere negli organi principali o sussidiari che si occupano di problemi la cui soluzione ci interessa. Sovente, del resto, i nostri interessi concorderanno ampiamente con quelli di altri Stati, segnatamente occidentali. Ciò accade soprattutto, l'esperienza ce lo ha dimostrato, nella difesa dei valori comuni della civiltà occidentale, ai quali intendiamo rimanere fedeli. Ma questa collaborazione nell'attuazione di finalità che ci accomunano alle Nazioni a noi affini non deve farci dimenticare i problemi degli altri Paesi, specie del Terzo Mondo, sommamente meritevoli di comprensione. Collaborare in programmi costruttivi e combattere efficacemente la miseria economica e sociale, le sue cause e le sue sequele, ecco, anche per noi, il vero mezzo d'utilizzare le possibilità che l'ONU ci offre.

Se seguiremo queste linee direttive non incontreremo particolari difficoltà all'ONU, al contrario potremo, fondandoci sui principi tradizionali della nostra politica estera, contribuire, mediante un apporto costruttivo, allo sviluppo della cooperazione internazionale.

423 Nostre possibilità d'azione all'ONU

La locuzione *operazioni di mantenimento della pace*, si estende, in accezione ampia, oltre che alle operazioni dei *Caschi blu*, all'invio di osservatori, di rappresentanti speciali, nonché alle attività di commissioni di vigilanza o d'inchiesta. Dopo la guerra di Corea, si concorda in genere nel ritenere che è un settore dove i piccoli Stati e i Neutri possono svolgere una funzione preziosa.

In quanto membri dell'ONU, potremmo estendere la nostra partecipazione ai tipi d'azione già da noi, per una ragione o per l'altra, propugnati in passato; le nostre scelte continueranno cioè ad essere guidate dagli stessi criteri. Conseguentemente, almeno all'inizio, non l'estenderemo sino al punto, per esempio, di mettere dei contingenti di *Caschi blu* a disposizione dell'ONU, estensione che del resto richiederebbe la previa modifica della legislazione

federale (segnaliamo che la messa a disposizione di contingenti di *Caschi blu* è volontaria, onde nessuno Stato Membro può esservi costretto).

Allorché, nel 1953, gli Stati Uniti d'America ci chiesero di partecipare alle due commissioni neutre incaricate di sorvegliare, rispettivamente, l'applicazione degli accordi armistiziali in Corea e gli scambi di prigionieri, ci sentimmo moralmente tenuti ad accettare questi mandati, dacché, come lo dichiarammo, la neutralità non può essere puramente passiva, bensì deve porsi al servizio della pace. Oggi ancora il nostro Paese è rappresentato, nella Commissione neutra di sorveglianza, da una delegazione militare. La partecipazione della Confederazione alle operazioni di mantenimento della pace è stata soltanto finanziaria. Durante la crisi di Suez, la Confederazione si è addossata le spese del trasporto, mediante la *Swissair*, d'unità della FUNU I, da Napoli in Egitto. Nel quadro dell'operazione dell'ONU in Congo (ONUC), abbiamo finanziato l'invio di carichi di viveri e di medicinali, tramite sempre la *Swissair*, nonché i costi di una missione medica e peritale. A contare dal 1964, la Svizzera partecipa anche al finanziamento della Forza delle Nazioni Unite per il mantenimento della pace a Cipro (UNFICYP) mediante un contributo spontaneo, il cui ammontare è stabilito anno per anno. Infine, mettiamo a disposizione dell'organo delle Nazioni Unite per la sorveglianza della tregua nel Vicino Oriente (ONUST) un aereo con il suo equipaggio, il cui esercizio tecnico è affidato a *Balair*; l'apparecchio è utilizzato anche dai *Caschi blu* che stazionano nella regione ¹⁾.

La Svizzera, all'ONU, prenderebbe parte attiva nell'opera di *codificazione e sviluppo del diritto internazionale* che, dopo i modesti inizi ottocenteschi ed alcuni sforzi notevoli ai tempi della Società delle Nazioni, si è fervidamente riavviata ora all'ONU, dopo la decisione di formulare e sviluppare sistematicamente, mediante appositi trattati, i principi del diritto internazionale. Nella sua forma attuale, questo campo giuridico resta fortemente connotato dal pensiero occidentale. Conseguentemente, molti Stati nuovi ritengono che esso non rispecchi le loro aspirazioni e, segnatamente, non offra loro un quadro sufficiente per una valida difesa dei loro interessi. Il negoziato non si limita dunque alla codificazione del diritto vigente, bensì s'estende a tutto il versante delle diverse concezioni fondamentali e sfocia sovente in compromessi generanti norme giuridiche del tutto nuove. È essenziale che noi partecipiamo pienamente a quest'opera di codificazione, già per il semplice fatto che la Svizzera ha un interesse eminente a salvaguardare i principi del diritto e ad impedire che vengano commisti con concetti più politici che giuridici, non coerenti con la nostra concezione del diritto. Certo il compromesso inerisce ad ogni negoziato e dovremo accettarne, tuttavia, anche se i risultati non ci soddisferanno sotto tutti gli aspetti, avremo almeno avuto, su tutto l'arco dei negoziati, la possibilità di tentare d'influire in tutta la misura del possibile.

L'Assemblea generale dell'ONU sceglie i diversi temi della codificazione poi, ordinariamente, li comunica, per esame scientifico ed avamprogetto di

¹⁾ Sino al 1973 v'erano due aerei, uno per i trasporti di persone, l'altro per il trasporto del materiale.

convenzione, alla Commissione del diritto internazionale, composta di 25 periti del mondo intero (non ha però mai incluso alcuno Svizzero), la quale redige un rapporto per l'Assemblea generale e sottopone l'avamprogetto a tutti gli Stati — ma da qualche anno in qua solo agli Stati membri — nonché alle organizzazioni internazionali interessate. Sulla base dei risultati di questa consultazione, la Commissione redige un progetto definitivo, che vien presentato all'Assemblea generale ed esaminato dalla Sesta commissione, incaricata appunto delle questioni giuridiche.

I punti particolarmente controversi vengono sovente discussi in gruppi di lavoro o in riunioni ufficiose. Il testo finale del trattato è talvolta adottato direttamente dall'Assemblea generale, ma capita anche che questa convochi una conferenza diplomatica aperta a tutti gli Stati, Membri o no dell'ONU. Oggigiorno la codificazione dei principi generali tende a lasciare il proscenio, dacché l'ONU preferisce l'elaborazione di norme convenzionali per singole problematiche, concrete e attuali: citiamo, per esempio, il diritto del mare, il diritto spaziale, le convenzioni o i progetti di convenzione sulla Luna, la presa d'ostaggi, i lavoratori migranti, i mercenari. Talune tematiche, come quella del mare, sono trattate in conferenze specifiche, altre vengono affidate direttamente alle commissioni competenti dell'Assemblea generale.

Capita sempre più sovente che la codificazione propriamente detta venga preceduta da una fase di riflessione e maturazione politica; l'Assemblea generale adotta, allora, sotto forma di risoluzione, delle dichiarazioni di principio che formeranno poscia la base delle convenzioni future: basti ricordare qui la dichiarazione del 1963 sulle norme delle attività degli Stati per l'esplorazione e l'utilizzazione dello spazio extra-atmosferico ¹⁾, o quella del 1970 sui fondali marini e il sottosuolo marino ²⁾.

Aderendo all'ONU potremmo colmare le lacune della nostra attuale partecipazione alla codificazione e allo sviluppo del diritto internazionale. Ci diverrebbe possibile difendere le nostre concezioni già nell'Assemblea generale o nella fase che precede la codificazione, vale a dire proprio allorché si scelgono i temi, se ne discutono i principi basilari e si definiscono i mandati alla Commissione del diritto internazionale; più ancora, potremmo proporre noi stessi, ove occorresse, temi di codificazione. Inoltre, per difendere efficacemente le nostre proprie concezioni giuridiche, sarebbe desiderabile che ottenessimo la nomina di un giurista svizzero nella Commissione del diritto internazionale, dacché i lavori di quest'organo assumono un'importanza decisiva in tutta la procedura. Ma sarebbe del pari essenziale che, in quanto Stato, fossimo consultati dalla Commissione e potessimo partecipare, con tutti i diritti di uno Stato Membro dell'ONU, all'elaborazione delle convenzioni. Potremmo presentare e difendere proposte, tanto ufficialmente quanto in modo informale, dall'inizio alla fine dei lavori.

Nel corso di questi ultimi anni, siamo stati sempre più estromessi dal processo di codificazione del diritto internazionale che si svolge all'ONU. E tuttavia sarebbe del massimo interesse, per un piccolo Stato neutro come il

¹⁾ Risoluzione 1962 (XVIII).

²⁾ Risoluzione 2749 (XXV).

nostro, potervi prender parte; vi apporteremmo un bagaglio giuridico, conoscenze, tradizioni e esperienze solide. Membro dell'ONU, la Svizzera potrebbe farsi eleggere nella Commissione per il diritto commerciale internazionale (CNUDCI). Questa tratta segnatamente le norme contrattuali che reggono il commercio internazionale delle merci, l'arbitrato internazionale in tema commerciale, il diritto marittimo commerciale, il diritto internazionale di cambio, settori della massima importanza per la Svizzera che vive del proprio commercio esterno.

Difendiamo con fermezza, nella nostra politica estera, il principio del *rispetto dei diritti dell'uomo* e partecipiamo agli sforzi avviati in questo settore da diversi istituti specializzati, segnatamente dall'UNESCO e dall'OIL, ma l'ONU ci offrirebbe un quadro d'azione suppletivo e più ampio. Essa ha stabilito infatti norme fondamentali su questo tema ed ha creato anche gli organi deputati alla loro messa in opera, come la Terza Commissione dell'Assemblea generale e la Commissione dei diritti dell'uomo. Aderendo all'ONU, noi ci obbligheremmo, in quanto Stato Membro e come lo detta lo Statuto, ad incoraggiare e sviluppare il rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. Abbiamo del resto approvato il Proclama, adottato dalla Conferenza internazionale dei diritti dell'uomo di Teheran, nel 1968, sotto gli auspici delle Nazioni Unite: questo testo afferma che la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, del 1948, esprime la concezione generale e comune dei diritti inalienabili e inviolabili, inerenti a tutti gli esseri umani e definisce precisi obblighi per i membri della comunità internazionale. In quanto partecipi dell'ONU, noi dovremmo tuttavia intensificare i nostri sforzi nel settore normativo interno e prospettare anche d'aderire ai patti internazionali relativi ai diritti civili e politici, nonché ai diritti economici, sociali e culturali ¹⁾.

Emerge all'ONU una certa evoluzione della concezione stessa dei diritti dell'uomo, specie nel senso dell'istituzione di nuovi diritti «collettivi», e questa neoformazione concettuale, se non stiamo ben attenti, potrebbe inficiare il primato dei diritti individuali e delle libertà fondamentali classiche. Certo la Svizzera deve considerare con simpatia gli sforzi fatti per estendere la nozione di «diritti dell'uomo», ma deve badare di non lasciarla svuotare del suo senso proprio né scostare dalla sua precipua «ratio» di protezione della dignità e della persona umana.

Ben inteso all'ONU, come altrove, il rispetto dei diritti dell'uomo nei casi concreti permarrà una delle nostre preoccupazioni: intendiamo restare fedeli ai metodi di lavoro della diplomazia classica e non associarci alle condanne pubbliche pronunciate da taluni organi delle Nazioni Unite contro Stati particolari.

Anche sul *piano economico* le Nazioni Unite apprestano il quadro di discussioni e negoziati di grande interesse per il nostro Paese. È vero che oggi ancora le questioni concrete d'ordine commerciale, economico e monetario, vengono trattate negli organi sussidiari competenti e negli istituti specializzati, tuttavia le concezioni che sottendono questi negoziati, nonché la loro

¹⁾ Per più ampi dettagli su questi due patti vedasi l'allegato 3, capitolo 4.

dimensione politica, sono regolarmente oggetto di dibattiti nel nucleo centrale dell'ONU. Inoltre, numerosi Paesi, considerando troppo sovente impotenti gli organi specializzati competenti, tendono ormai a trasformare l'Assemblea generale in organo di veri e propri negoziati economici.

Molte questioni economiche che concernono direttamente il nostro Paese sono state a lungo regolate quasi esclusivamente tra gli Stati industrializzati. Oggigiorno, per contro, problemi svariatiissimi come la fame, la protezione ecologica, l'inquinamento dell'aria e dei mari, la rarefazione delle fonti energetiche o lo squilibrio delle bilance dei pagamenti devono essere considerati nella loro piena complessità e interconnessione, tenendo conto delle conseguenze per l'insieme dell'umanità. Occorre quindi che *tutti gli Stati* partecipino alla ricerca di soluzioni generalmente accettabili; e l'affermazione vale tanto per l'elaborazione dei concetti fondamentali quanto per lo svolgimento dei negoziati stessi. Con l'esporre il suo punto di vista in Assemblea generale, la Svizzera aiuterebbe a determinare, nel suo proprio interesse, le concezioni giuridiche ed economiche che, poscia, vengono assunte come base dei mandati ai diversi organi e istituti specializzati. In questo modo, allorché tali organi ed istituti sono chiamati ad avviare e condurre innanzi i negoziati, in base ai concetti elaborati dall'Assemblea generale, l'opinione dei nostri delegati troverebbe, a monte, un sicuro punto d'appoggio ed acquisirebbe ben maggior peso.

L'adesione consentirà alla Svizzera di non essere esclusa, in avvenire, dalle sessioni ordinarie e straordinarie dell'Assemblea generale sull'evoluzione delle relazioni economiche internazionali; i lavori dell'Assemblea assumono quindi, da questo profilo, notevole portata anche per il nostro Paese.

Infine ricordiamo l'interesse crescente che la Svizzera dimostra per la *problematica dello sviluppo*, ormai al centro dei negoziati economici all'ONU. Infatti, noi riceviamo dai Paesi in sviluppo una gran parte dell'energia e delle materie prime, mentre inviamo loro più del 20 per cento delle nostre esportazioni; le nostre aziende vi hanno fatto investimenti considerevoli, vendono tecnologie e servizi ed anche le nostre banche hanno con quei Paesi relazioni strette. Possiamo dire, insomma, che la nostra economia e quella dei Paesi in sviluppo divengono viepiù interconnesse. Abbiamo dunque il massimo interesse a cooperare con loro e a contribuire alla soluzione delle loro difficoltà economiche. Partecipando ai negoziati sull'impostazione del quadro economico Nord-Sud, dimostreremmo che siamo consapevoli della centralità di questa interdipendenza e della responsabilità che ne deriva; il nostro contributo agli sforzi della comunità internazionale in favore delle aree e delle popolazioni più depresse è del resto il corollario logico della nostra politica di solidarietà tradizionale.

La cooperazione allo sviluppo prende sempre maggior campo nei diversi organi del sistema onusiano. Gli istituti specializzati hanno innanzitutto il compito d'elaborare i piani e di metterli in esecuzione, mentre il programma delle Nazioni Unite per lo sviluppo (PNUD) li finanzia massicciamente; noi siamo Membri di quest'ultimo organo, e possiamo dunque influire sul suo lavoro, nonché sorvegliare l'impiego dei nostri contributi. Va però detto che tocca sempre di più all'Assemblea generale e al Consiglio economico e so-

ziale risolvere le questioni di principio, relative ai lavori delle organizzazioni specifiche, alle quali noi apparteniamo, nonché assicurare il coordinamento delle loro attività nell'area del sottosviluppo; gli Stati impartecipi dell'ONU hanno dunque sempre meno la facoltà di pronunciarsi sulla politica degli organi cui pure appartengono. Tale è la situazione della Svizzera, onde, per essa, risulta innegabile che, aderendo all'ONU, acquisirebbe la possibilità d'esercitare un controllo politico e finanziario ingente e continuativo sulle attività di cooperazione multilaterale allo sviluppo che pure già oggigiorno finanziariamente sostiene.

Nel settore dell'*aiuto umanitario* l'ONU è, come la Svizzera, molto attiva: diversi istituti specializzati e organi sussidiari si dedicano a questa tematica su piani diversi. La Svizzera già collabora con taluni di essi: ha contatti stretti con l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (ACNUR), in Ginevra, e sostiene anche le attività dell'Ufficio di soccorso delle Nazioni Unite per i rifugiati di Palestina in Prossimo Oriente (UNRWA). In caso di catastrofi, il nostro «Delegato alle missioni di soccorso in caso di catastrofe all'estero» collabora con l'Ufficio del coordinatore delle Nazioni Unite per i soccorsi in caso di catastrofe (UNDRO), istituito nel 1972 in Ginevra e incaricato di compilare, sul terreno, l'inventario dei bisogni e dei soccorsi internazionali. In ogni azione umanitaria, il Programma alimentare mondiale (PAM), l'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'alimentazione e l'agricoltura (FAO), il Fondo delle Nazioni Unite per l'infanzia (FISE) e l'Organizzazione mondiale della sanità (OMS) intervengono nei rispettivi settori: la Svizzera sostiene tutte queste azioni sia in qualità di Membro degli organismi citati sia con provvedimenti speciali.

L'adesione all'ONU faciliterebbe considerevolmente una cooperazione così variegata del nostro Paese con il sistema onusiano nel settore umanitario. Sovente la Svizzera si serve di queste istituzioni come canale del proprio aiuto. Allorché diversi organi del sistema delle Nazioni Unite partecipano a un programma importante è, in genere, il suo nucleo centrale che ne assicura il coordinamento. Ricordiamo che l'aiuto umanitario può soltanto attenuare queste miserie e sciagure, le quali peraltro frequentemente hanno un'origine politica nelle guerre o nei sommovimenti sociali: orbene, il compito dell'ONU è proprio quello di curare il male a queste sue ime radici. Sarebbe dunque molto desiderabile che il nostro Paese, aderendo, possa pronunciarsi sul coordinamento di un aiuto umanitario, finanziato talora con doni elvetici importanti, e che acquisisca inoltre una possibilità suppletiva d'aiutare, mediante una fattiva politica di pace, ad eliminare le più profonde cagioni della miseria delle vittime di tante sciagure.

Nel settore del *disarmo e del controllo degli armamenti*, l'adesione darebbe del pari alla Svizzera migliori possibilità d'azione. Ricordiamo in proposito che, nel 1979, alla sessione straordinaria dell'Assemblea generale sul disarmo, la Svizzera ha potuto far sentire la propria voce solo perché degli Stati amici si sono prestati a trasmettere le sue opinioni. In base alle decisioni istituzionali prese in questa sessione, il nostro Paese può però partecipare a talune discussioni del Comitato del disarmo (40 membri, sede Ginevra) e vi gode dello stesso statuto degli Stati Membri dell'ONU che non seg-

gono nel Comitato; per contro, la partecipazione all'Assemblea generale in sessione ordinaria o straordinaria ci resta preclusa, mancandoci la qualità di Membro.

Infine, aderendo, saremmo in grado di difendere con ben maggiore efficacia *l'avvenire di Ginevra, come sede internazionale*. Allorché la Società delle Nazioni si stabilì a Ginevra, la decisione fu politica: Ginevra venne scelta a cagione del suo ruolo nella storia delle idee e perché già era sede del Comitato internazionale della Croce Rossa (CICR). Ma, per la venuta a Ginevra dell'Ufficio europeo delle Nazioni Unite, i motivi, anziché idealistici, furono piuttosto d'ordine pratico molto immediato: il Palazzo e gli edifici della vecchia Società delle Nazioni erano infatti vuoti e pronti ad un nuovo impiego. Successivamente questo nucleo primitivo venne ampliandosi, dacché diversi istituti specializzati e numerose organizzazioni internazionali, governative o no, confluirono nell'ONU e contribuirono così a fare di Ginevra un centro per eccellenza della cooperazione internazionale. Nel 1946, il nostro Collegio approvò la cessione all'ONU degli immobili della Società delle Nazioni. Accordi di sede regolarono poscia i rapporti del nostro Paese, in quanto Stato ospitante, con l'ONU e gli istituti specializzati stabiliti in Ginevra, vale a dire con l'Organizzazione internazionale del lavoro (OIL), l'Organizzazione mondiale della sanità (OMS), l'Unione internazionale delle telecomunicazioni (UIT), l'Organizzazione mondiale della proprietà intellettuale (OMPI), l'Organizzazione meteorologica mondiale (OMM) e l'Accordo generale sulle tariffe doganali e il commercio (GATT), enti che fanno tutti parte della grande famiglia onusiana. Nel 1964, la Confederazione e il Cantone di Ginevra istituirono la Fondazione degli immobili per le organizzazioni internazionali (FIPOI); questa facilita il finanziamento della costruzione o dell'attrezzatura delle sedi e dei centri di conferenza delle organizzazioni internazionali e mette anche a loro disposizione degli immobili di sua proprietà, segnatamente il Centro internazionale di conferenze di Ginevra (CICG), da essa fatto costruire tra il 1969 e il 1973. Dal 1980, l'utilizzazione del Centro è gratuita per le organizzazioni intergovernative ¹⁾.

Nonostante gli sforzi della Confederazione e del Cantone, nulla ci consente di dire che Ginevra manterrà questa sua posizione privilegiata anche in avvenire ed eserciterà sempre questa forza attrattiva; anzi da qualche anno è emersa una chiara tendenza al decentramento che tocca anche Ginevra. Le segreterie degli organi sussidiari dell'ONU, di più recente istituzione, non vengono più automaticamente a Nuova York o a Ginevra; la stessa cosa dicasi delle Conferenze organizzate dall'ONU. Per di più, taluni Paesi del Terzo Mondo svolgono, su questo tema delle sedi delle organizzazioni, una politica molto dinamica e aperta e, per esempio, hanno fatto proposte che mirano a trasferire l'OMS da Ginevra in un Paese in sviluppo. Altro elemento importante di questa tendenza alla decentralizzazione è stato il compimento, nell'agosto del 1979, del complesso detto «Donaupark», in Vienna, nel quale hanno preso sede non soltanto due organizzazioni, già installate a Vienna sin dalla fondazione, vale a dire l'Agenzia internazionale dell'energia

¹⁾ Messaggio dell'11 luglio 1979 concernente la gratuità dell'utilizzazione del Centro internazionale delle conferenze (CICG), FF 1979 II 749.

atomica (AIEA) e l'Organizzazione delle Nazioni Unite per lo sviluppo industriale (ONUDI), bensì anche diversi servizi delle Nazioni Unite che vi sono stati trasferiti da Ginevra o da Nuova York.

Le decisioni concernenti la sede dei diversi organi dell'ONU, nonché le questioni connesse, sono di competenza dell'Assemblea generale. Allorché trattasi di Ginevra, la nostra posizione attuale d'osservatore non ci offre dunque i mezzi sufficienti per difendere i nostri interessi. Ne abbiamo fatto l'esperienza allorché l'Assemblea generale s'è trovata a scegliere gli organi che dovevano essere trasferiti da Ginevra a Vienna: non soltanto ci fu impossibile ovviamente far valere il nostro punto di vista in Assemblea, ma ci è risultato addirittura arduo riuscire a fare una dichiarazione nella Commissione incaricata specificamente di questo problema. La tendenza che va disegnandosi è ormai netta: i Paesi che fanno pressione sull'Organizzazione per accogliere sul loro territorio gli organi o le conferenze sono sempre più numerosi (soprattutto in quanto si sa che, allorché un'organizzazione s'è stabilita in un Paese, ne attira altre); orbene, uno Stato che non è membro dell'ONU è più vulnerabile in questa contesa e non ha possibilità di difendersi quando i suoi interessi sono in gioco.

Appartenere all'ONU significa anche partecipare a tutte le *elezioni indette dall'Assemblea generale* ed essere meglio in grado di presentare *candidati svizzeri*. Attualmente, in quanto Membri della Corte internazionale di giustizia, possiamo, in Assemblea generale, partecipare soltanto all'elezione dei suoi giudici; possiamo anche presentare candidature svizzere ma solo per ben pochi altri organismi. In quanto Membri dell'ONU, invece, potremo esercitare, mediante il voto, un'influenza accresciuta sulla composizione dei diversi organi e contribuire efficacemente al successo dei nostri candidati. La presenza elvetica, invece di costituire l'eccezione, sarà l'espressione normale di un diritto, concesso per rotazione ad ogni Membro. Inoltre i rappresentanti del nostro Paese avranno la possibilità di farsi conoscere mediante i loro lavori e le loro qualità personali nei diversi organi dell'ONU; questo è sovente, per il candidato che vuol farsi eleggere ad un posto interessante, il canale più sicuro per acquistare il necessario credito. La conoscenza della personalità dei candidati gioca un grande ruolo segnatamente nelle elezioni alla Corte internazionale di giustizia, alla Commissione del diritto internazionale o alle più alte cariche amministrative. La stessa osservazione si applica ai gruppi peritali specifici o agli incaricati di missioni speciali. Ordinariamente si fa capo a personalità conosciute, che già hanno fatto le loro prove nell'ambito dell'ONU; orbene, non essendone membri, ci è difficile attualmente presentare ufficialmente dei candidati.

Partecipando all'ONU avremmo soprattutto la possibilità di accedere ai suoi organi centrali, specie a quelli dei settori economico, sociale e umanitario, senza negligere ben inteso la Commissione del diritto internazionale, ove sarebbe auspicabile fare eleggere infine un giurista svizzero. Il nostro Paese dovrebbe essere equamente rappresentato anche nella Segreteria. Ma noi auspichiamo soprattutto l'elezione di un giurista svizzero nella Corte internazionale di giustizia, allo Statuto della quale aderimmo già nel 1948, riconoscendone la giurisdizione obbligatoria; tuttavia sinora nessuno svizzero

ne è divenuto membro, ancorché avessimo presentato, a ben cinque riprese, dei candidati, costantemente posposti, nonostante il loro riconosciuto valore, ai candidati presentati dai Membri dell'ONU. Bisogna, in proposito, ricordare che, tranne rare eccezioni, i giudici della Corte internazionale di giustizia provengono tutti dalla Commissione del diritto internazionale (organo praticamente precluso ai cittadini di Stati imparicipi dell'ONU) ove hanno potuto, grazie alla natura e alla qualità del loro lavoro di codificazione del diritto internazionale, dimostrare di possedere le qualità richieste per far poi parte della suprema magistratura. Ci sembra evidente che, aderendo all'ONU, avremmo molte probabilità di vedere infine uno svizzero accedere alla Corte e apportarvi le nostre concezioni giuridiche marcando così la giurisprudenza di questo organo, tanto importante per la formazione e lo sviluppo del diritto internazionale.

424 **Posizioni assunte con il voto**

I lavori dell'ONU si concludono, in genere, con delle «risoluzioni». La procedura statutiva s'è venuta decantando sull'arco degli ultimi anni: i risultati dei negoziati importanti sono viepiù adottati mediante il consenso onde, in tal caso, non c'è voto. Il consenso tuttavia riflette un accordo generale delle Parti, non già un'intesa assoluta su tutti i punti; comunque le formule di compromesso, frutto abituale dei negoziati, sono sempre assai duttili, così da consentire ad ogni Stato d'approvare, tutto ben ponderato, l'insieme del testo. Si approda invece ad un voto vero e proprio quando la procedura lo esige, oppure quando non si è riusciti a trovare un compromesso. In tal caso, ogni delegazione può scegliere fra tre posizioni tradizionali: l'approvazione, il rifiuto o l'astensione; può anche non partecipare al voto, ed è questa una prassi divenuta corrente da quando l'astensione ha assunto il significato sia che il Membro non vuole o non può partecipare a una decisione, sia che non rifiuta l'insieme della risoluzione ma non è in grado di approvarla senza riserve.

Allorché si adottano delle risoluzioni, segnatamente se importanti, i Membri fanno frequentemente delle dichiarazioni per precisare la loro posizione: se v'è consenso, lo fanno per esprimere talune riserve su punti precisi, oppure la loro interpretazione dei medesimi; se v'è votazione, per puntualizzare il senso del loro voto, oppure sceverare quanto risulta loro, nel testo, accettabile o ostico.

Si sente dire frequentemente che all'ONU la Svizzera dovrebbe, in quanto Stato neutro, rifugiarsi quasi sempre nell'astensione. Questa affermazione è fasulla; non intendiamo affatto sottrarci all'obbligo di esprimerci, anzi abbiamo l'intenzione di farlo chiaramente, ben inteso sempre fondandoci sui principi cardinali della nostra politica estera. L'esperienza delle conferenze, cui abbiamo partecipato, ci ha dimostrato che possiamo manifestare apertamente sia i nostri interessi propri sia il nostro intento di solidarietà. Quanto al corso dei negoziati, la Svizzera avrebbe all'ONU, come ogni altro Membro, la possibilità di difendere il suo punto di vista e di fare in modo che se ne tenga conto quanto possibile. La sua posizione finale sarà ben inteso sem-

pre funzione del risultato conseguito: si tratterà allora di determinare se un consenso è o no accettabile, oppure, in caso di votazione, di scegliere tra l'approvazione, il rifiuto, l'astensione, la non partecipazione o eventualmente anche l'assenza.

Siavi consenso o votazione, noi potremo sempre precisare il nostro atteggiamento mediante una dichiarazione: nel primo caso, confermeremo il nostro accordo di principio pur segnalando eventuali riserve e interpretazioni; nel secondo caso, spiegheremo il senso esatto del nostro voto nelle sue sfumature e le ragioni della nostra scelta, nonché i punti che ci risultano accettabili o inaccettabili. Simili dichiarazioni saranno importanti per noi specie nelle questioni politiche, dacché consentiranno di dimostrare che non ci lasciamo guidare da considerazioni partigiane, bensì, al contrario, da criteri oggettivi. Infine, le dichiarazioni ci permetteranno, comunque, di definire l'atteggiamento che intendiamo adottare nei lavori derivanti dalla risoluzione sulla quale saremo stati indotti a pronunciarci.

Come già lo facciamo negli istituti specializzati delle Nazioni Unite, dovremmo determinare, quando fossimo all'ONU, se un progetto di risoluzione ponga un problema di neutralità. Noi non abbiamo invero mai incontrato, con gli istituti specializzati, difficoltà particolari in merito e sappiamo che, anche all'ONU, la neutralità ci lascerà un margine assai ampio per esprimere chiaramente il nostro punto di vista, da Stato sovrano.

425 Appartenenza all'ONU e universalità delle relazioni diplomatiche

La Svizzera riconosce tutti gli Stati indipendenti e sovrani, qualunque ne sia il regime politico e ideologico. Nonostante le trasformazioni subite dalla comunità degli Stati e l'aumento considerevole del numero dei suoi membri a contare dalla seconda guerra mondiale, noi ci siamo sempre attenuti al principio dell'universalità delle relazioni diplomatiche.

Il ruolo crescente della diplomazia multilaterale ha conferito, a quella bilaterale, una dimensione nuova: quest'ultima serve infatti ormai, soprattutto, per ottenere degli appoggi supplementari ai fini dei negoziati multilaterali; a loro volta le riunioni multilaterali offrono l'occasione di contatti personali fra uomini politici e diplomatici e rinsaldano, di riflesso, le relazioni bilaterali. È nel nostro interesse non disattendere queste interazioni e queste possibilità d'intesa e di lavoro affermatesi ormai saldamente.

Nel settore tecnico, esperti svizzeri già hanno stabilito simili contatti nelle organizzazioni internazionali competenti, e l'esperienza dimostra che si ripercuotono favorevolmente sulle pertinenti relazioni bilaterali.

La nostra partecipazione al Consiglio d'Europa (si pensi alle riunioni dei nostri parlamentari a Strasburgo) dimostra l'utilità del dialogo personale anche per le tematiche politiche. Abbiamo fatto esperienze analoghe con la Conferenza sulla cooperazione e la sicurezza in Europa (CSCE), nonché nelle conferenze che l'hanno seguita. Soventissimo questi contatti costituiscono tentativi di accordi o, se del caso, di coordinamento delle differenti

opinioni per la ricerca di una finalità negoziale comune. Li si utilizza anche viepiù per tracciare delle panoramiche generali, che consentano poi una comprensione più approfondita delle rispettive posizioni, utilissima nei casi concreti. È particolarmente importante che le personalità responsabili della politica estera abbiano l'occasione di conoscersi, di apprezzarsi e di spiegarsi reciprocamente le rispettive vedute e motivazioni politiche. Questi incontri esercitano un effetto benefico sulle relazioni diplomatiche bilaterali, consentono, in certi casi, di comporre delle vertenze e, comunque, si rivelano d'inestimabile utilità nei periodi di crisi, principalmente allorquando la più stretta collaborazione diventa un vero imperativo categorico. Tuttavia se questi metodi di lavoro completano quelli della diplomazia tradizionale non intendono sostituirvisi. Questi contatti informali si pongono come elemento importante della cooperazione politica su piano mondiale; potremmo dunque condurli ancor meglio innanzi all'ONU, come già lo facciamo sul piano europeo.

In un'organizzazione mondiale quale l'ONU noi potremmo veramente porre in essere il principio dell'universalità delle nostre relazioni diplomatiche: avremmo infatti la possibilità di allacciare più facilmente il dialogo non soltanto con i nostri tradizionali interlocutori bensì anche con i Paesi in sviluppo. Non ovunque, nel Terzo Mondo, abbiamo missioni diplomatiche: basti pensare che mentre ben 157 Stati sono Membri dell'ONU, noi abbiamo delle Ambasciate soltanto in 87 Paesi; reciprocamente molti Paesi del Terzo Mondo non hanno i mezzi d'aprire una rappresentanza in Svizzera. Concludendo, l'ONU diviene dunque il luogo di contatto per eccellenza con i Paesi in sviluppo e, per noi, il mezzo di conoscere viemmeglio le loro vedute e i loro bisogni.

Se vogliamo veramente far fronte alle conseguenze, quanto mai reali, dell'interdipendenza tra gli Stati dobbiamo sì intavolare dialoghi bilaterali colle Nazioni del Terzo Mondo, ma tali dialoghi saranno fruttuosi (sovente addirittura possibili) soltanto se potremo agire in qualità di Membro di pieno diritto dell'ONU: l'adesione insomma ci offrirebbe la possibilità di completare e di potenziare le nostre relazioni bilaterali connettendole con quelle che potremmo stabilire sul piano universale.

43 Alternativa per il nostro Paese

Ogni riflessione sul problema dell'adesione deve considerare anche l'altro corno del dilemma, quello formulabile con l'interrogativo: se la Svizzera dovesse continuare a rimanere fuori dall'ONU quali ne sarebbero le conseguenze? Per dare una risposta a questo interrogativo e trarne valide conclusioni occorre però, previamente, tentare di determinare il senso probabile dell'evoluzione dell'Organizzazione, nel corso dei prossimi anni, e soppesare le possibilità e i limiti del nostro statuto d'osservatore.

431 Evoluzione futura dell'ONU

Il numero dei Membri delle Nazioni Unite si stabilizzerà: il processo di decolonizzazione è infatti pressoché terminato e i pochi nuovi Stati che, coll'avanzare di tal processo verso il suo termine finale, ancora si costituiranno, aderiranno senz'altro.

La funzione centrale dell'ONU nella cooperazione internazionale si potenzierà viepiù. L'ONU continuerà a trattare quasi tutti i problemi fondamentali e, in primo luogo, la grossa problematica Nord-Sud; i Paesi in sviluppo faranno di tutto perché tale problematica diventi oggetto di veri negoziati all'ONU. Questa continuerà, del resto, a manifestare la tendenza d'invasione degli specifici campi degli istituti specializzati per enuclearne certe tematiche da avocare a sé stessa, al fine di affrontarle globalmente, nella loro poliedricità, nonché di conferire loro una dimensione politica supplementare. Si può addirittura prevedere che l'ONU prenderà sotto la sua competenza diretta i problemi nuovi, via via emergenti nella vita internazionale, e cesserà di istituire all'uopo nuovi organi specializzati. In questo contesto, la via appare già indicata dal fatto che le conferenze mondiali dedicate a temi particolari sono ormai divenute uno strumento preferenziale.

432 Statuto d'osservatore della Svizzera

A contare dal 1946, in Nuova York, e dal 1965, in Ginevra, il nostro Paese segue i lavori onusiani come osservatore. Lo statuto d'osservatore del nostro rappresentante non ha base giuridica e riposa meramente su un accordo informale stabilito con il Segretario generale dell'ONU.

A Nuova York, i delegati elvetici possono assistere come osservatori alle sedute dell'Assemblea generale, del Consiglio di sicurezza e del Consiglio economico e sociale. Essi ricevono la documentazione necessaria ma non hanno ovviamente né la possibilità di presentare progetti di risoluzioni, né la possibilità di partecipare ai voti; possono prendere la parola nelle commissioni dell'Assemblea generale purché, di volta in volta, chiedano e ottengano l'autorizzazione pertinente. La Svizzera non ha dunque diritto di parola in Assemblea generale. Occorre infine sottolineare che i lavori e i negoziati importanti si svolgono sempre più frequentemente nei gruppi di lavoro o nelle consultazioni informali, ai quali hanno accesso esclusivamente i Membri e non, dunque, il nostro Paese¹⁾.

La nostra posizione risulta invero un po' più favorevole a Ginevra, sia perché noi sediamo in diversi organi sussidiari dell'ONU, ivi stabiliti, sia perché il loro regolamento interno autorizza gli osservatori a partecipare ai lavori. Inoltre la nostra posizione di Stato ospitante conferisce alla nostra voce un'eco alquanto rafforzata.

¹⁾ Il Consiglio economico e sociale costituisce un'eccezione. Il suo regolamento interno riveduto il 7 maggio 1974 prevede nell'articolo 72 che gli Stati imparicipi dell'ONU possono partecipare alla discussione di ogni questione che li interessi particolarmente e presentare proposte le quali possono essere messe ai voti a domanda di un membro del Consiglio.

433 **Evoluzione futura dello statuto d'osservatore della Svizzera**

Negli ultimi anni, la nostra posizione d'osservatore non ha cessato di degradarsi. Diversi fattori ci dimostrano che questa tendenza andrà viepiù accentuandosi in avvenire.

Nel 1959, il consigliere federale Max Petitpierre rilevava, in una nota al Consiglio federale, che l'ONU tendeva verso l'universalità e, via via che questo obiettivo si faceva strada, si singolarizzavano gli Stati che ne rimanevano in disparte. Concludeva, poi, che a lungo andare ne sarebbe derivato un indebolimento della posizione internazionale della Svizzera.

Un tempo, numerosi Stati avevano, al pari della Svizzera, lo statuto d'osservatori ma sono divenuti, col passare degli anni, quasi tutti membri dell'ONU; l'ultima adesione risale al 1973 e si tratta della Repubblica federale di Germania. La sua adesione ha sminuito politicamente lo statuto d'osservatore: prima, infatti, la sola presenza tra gli osservatori di uno Stato europeo della portata economico-politica della Repubblica federale di Germania permetteva di assicurare il rispetto dei loro interessi. D'altro canto, hanno visto la luce, in questi ultimi anni, nuove categorie di osservatori. Mediante risoluzione, l'Assemblea generale ha accordato a diversi organismi regionali e gruppi d'interesse nonché a movimenti di liberazione, tra cui l'Organizzazione per la liberazione della Palestina (OLP), il diritto di seguire i dibattiti dell'ONU. Gli osservatori di questi enti concepiscono il loro ruolo più incisivamente degli osservatori degli Stati, e ciò in totale intesa con l'Assemblea generale, ben consapevole che tali enti, mancando della sovranità statale e quindi della possibilità d'accedere pienamente all'ONU, altra scelta non hanno se non lo statuto d'osservatore, mentre uno Stato può scegliere tra tal statuto e quello di membro. Gli osservatori dei movimenti di liberazione si sono visti assegnare il diritto di parola sulla base di una risoluzione, contrariamente a quelli degli Stati, i quali dipendono interamente dalla buona volontà degli Stati membri e possono fruire di tale diritto soltanto di caso in caso.

Sicché, non solo il peso politico della Svizzera in quanto osservatore andrà scemando, ma altresì le sue possibilità d'azione. Tre sono soprattutto i fattori che ci incitano alla riflessione: la cooperazione internazionale mira a concentrarsi in seno all'ONU; i meccanismi istituzionali di negoziato si perfezionano e gli Stati membri dell'Organizzazione si rivelano sempre meno inclini a fare concessioni a uno Stato che si apparta di sua spontanea volontà.

Più l'ONU si assumerà gli importanti problemi del nostro tempo, più la Svizzera si vedrà limitare il campo della cooperazione internazionale a cui ha accesso e le sarà difficile, in veste di osservatore, di seguire un problema nel suo insieme. Non le sarà neppure molto facile, di conseguenza, recare un contributo costruttivo ai lavori cui prende pienamente parte e finirà col trovarsi isolata su tutto l'arco delle trattative che si terranno alle Nazioni Unite.

Siccome sempre più frequentemente i dibattiti ed il negoziato si svolgono in aule il cui accesso è vietato a uno Stato non membro, i lavori ufficiali

nelle sedute plenarie o nelle commissioni perdono, per tale Stato, molto del loro interesse giacché, in definitiva, non fanno altro se non riflettere i risultati appena raggiunti o le divergenze irrisolte. Pertanto, le dichiarazioni formulate da un osservatore — qualora gli sia concesso tale diritto, peraltro duramente contestato — non influenzeranno punto il corso del negoziato.

Infine, è giocoforza riconoscere che gli Stati membri — particolarmente gli occidentali — non sono più tanto propensi a tener conto del « caso speciale elvetico » nella misura da noi auspicata. Diversamente da quanto accadeva durante i primi anni dell'ONU, la neutralità non è più considerata un ostacolo all'adesione e la collaborazione costruttiva che i tre Neutri membri dell'ONU hanno fornito, durante decenni, nei campi più disparati, ne è la prova provata. La posizione svizzera quindi è sempre meno compresa, onde il Paese dovrà sopportare viepiù le conseguenze della sua astensione dall'Organizzazione.

Inoltre, essendo precisamente gli Stati occidentali a tenere gli osservatori dei movimenti di liberazione a distanza dai negoziati informali, essi temono — non senza ragione — di non poter rifiutare loro ciò che sarebbero tentati di accordare alla Svizzera.

Se non aderissimo all'ONU continueremmo, ben inteso, a rispettare le nostre direttive del 1946 ¹⁾, le quali tracciano però ormai un programma obsoleto in quanto era destinato a un clima politico e a un sistema ben diversi. A lungo termine rischieremmo di non essere più in grado di soddisfare le esigenze attuali della nostra politica estera e segnatamente di difendere appieno i nostri interessi. Non è punto concepibile che, attraverso vie pragmatiche, potremo avvicinarci maggiormente all'ONU dacché sono già state esaurite tutte le possibilità offerteci sotto questo aspetto.

Sarebbe, d'altro canto, indegno di un Paese quale la Svizzera di aspirare, in quanto Stato non membro, ai vantaggi della partecipazione, qualora trattassi di difendere i propri interessi, e declinare, contemporaneamente, la responsabilità corrispondente, assunta oggi giorno da ogni Stato. S'addice ancor meno a uno Stato sovrano di adattarsi ad uno statuto il quale, giuridicamente, lo pone in un rango pari, se non inferiore, a quello dei movimenti di liberazione.

434 Compiti particolari come alternativa all'adesione?

Si sostiene talvolta che certe attività, espressione massima della nostra politica di solidarietà sul piano mondiale, rappresentano un'alternativa costruttiva e specificamente elvetica all'adesione e ch'esse ci procurano molto più credito in seno alla comunità internazionale che non una collaborazione — quand'anche positiva — nell'ambito delle Nazioni Unite: ci si riferisce soprattutto ai buoni uffici della Svizzera, al ruolo del Comitato della Croce Rossa (CICR) e a quello di Ginevra in quanto sede d'organizzazioni internazionali.

¹⁾ Vedere in merito l'introduzione del capitolo 4.

434.1 Buoni uffici della Svizzera e appartenenza all'ONU

In pratica, per buoni uffici, s'intende ogni sforzo impiegato in caso di conflitto da parte di Stati, organismi internazionali o privati, allo scopo di ottenere una cessazione delle ostilità e di favorire l'apertura dei negoziati o il ricorso a tutti i mezzi propri ad assicurare il regolamento pacifico della controversia nonché a rimediare alle sue cause e conseguenze.

Abbiamo sempre ritenuto che la Svizzera, nella sua veste di Stato neutro, fosse particolarmente atta ai buoni uffici. La neutralità è uno strumento per il mantenimento della pace; è quindi logico che il nostro Paese tenti, nella misura delle sue possibilità, di favorire la ricerca di soluzioni pacifiche.

La Svizzera era chiamata, un tempo, ad esercitare i buoni uffici essendo ben noto il suo apporto, sui piani della teoria e della prassi, al regolamento pacifico delle controversie. Essa ha inoltre agevolato, in veste di Stato ospitante, i lavori delle organizzazioni internazionali ed ha sempre accolto le Conferenze ad hoc o i tribunali d'arbitrato.

Ma fin dalla creazione della Società delle Nazioni, i buoni uffici sono viepiù praticati nel quadro delle organizzazioni internazionali. Alla Società delle Nazioni, la Svizzera s'è sovente illustrata in questo campo, nelle diverse commissioni d'osservazione e d'inchiesta; a taluni svizzeri — ricordiamo la missione di Carl J. Burckhardt a Danzica — sono state affidate missioni speciali.

In materia di buoni uffici, l'ONU è ancora più attiva. Essa ricorre alle missioni d'osservazione, alle commissioni d'inchiesta, alle missioni speciali o ai Caschi blu, per creare un clima propizio alle soluzioni pacifiche e all'apertura dei negoziati. Il Segretario generale riceve dall'Assemblea generale o dal Consiglio di sicurezza il mandato di assumere tali missioni oppure di incaricarne un rappresentante speciale. Può, altresì, di propria iniziativa, tentare, previ contatti, di prevenire l'esplosione dei conflitti. Egli si dedica a queste forme di diplomazia preventiva più di quanto si creda.

Non essendo membro dell'ONU, la Svizzera partecipa poco a tali attività. Certo, essa è membro, dal 1953, della Commissione neutrale di sorveglianza in Corea ed essa contribuisce alle operazioni per il mantenimento della pace. Tuttavia, è molto raro che l'ONU chieda alla Svizzera di mettere a disposizione una personalità svizzera per una missione politica o umanitaria.

La rappresentanza di interessi esteri costituisce tra l'altro, nel senso lato del termine, una forma di buoni uffici. Se due Stati rompono le loro relazioni diplomatiche, ciascuno di essi incarica uno Stato terzo di assumere il ruolo di potenza protettrice fino al ripristino delle relazioni. Trattasi avantutto, di liquidare gli affari correnti per conto di uno Stato estero. In certi casi particolari, la rappresentanza d'interessi esteri può indurre la potenza protettrice ad esercitare i buoni uffici di carattere politico.

Sin dal 19° secolo la Svizzera ha costantemente assunto la difesa d'interessi esteri. Il nostro Paese ha rappresentato gli interessi di 25 Stati durante la prima guerra mondiale e quelli di 43 Stati durante la seconda. La Svizzera ha altresì svolto un ruolo di potenza protettrice nel conflitto armato che

opponeva l'India al Pakistan e che doveva condurre all'indipendenza del Bangladesh. In questa occasione essa ricevette l'incarico di rappresentare gli interessi delle due parti in causa. Inoltre, il nostro Paese è stato pregato, a diverse riprese, di assumere la rappresentanza degli Stati che avevano rotto le loro relazioni diplomatiche, in periodo di pace, a cagione di gravi controverse. Negli ultimi anni, abbiamo esercitato una quindicina di mandati simultaneamente. La maggior parte di essi — in primo luogo la rappresentanza degli interessi americani all'Avana — risalgono alla crisi di Cuba. Noi rappresentiamo anche, per la seconda volta, gli interessi della Colombia a Cuba. A questo s'aggiungono gli interessi iraniani in Israele, in Egitto e nel Sud Africa, Paesi che noi rappresentiamo anche a Teheran, ove rappresentiamo pure gli Stati Uniti.

Secondo un'opinione assai corrente, la Svizzera dovrebbe restare appartata dall'ONU onde tenersi, in un certo senso, in riserva per i buoni uffici. Ciò, a nostro parere, non costituisce un'alternativa valida all'adesione. L'evoluzione attuale della pratica dei buoni uffici dimostra che non sono monopolio degli Stati neutri o di quelli non membri dell'ONU. I Paesi non allineati svolgono un ruolo viepiù importante nella soluzione di conflitti extraeuropei. Si rileva altresì una netta tendenza ad affidare all'ONU, ad organismi regionali o a Stati amici — neutrali o meno — missioni di buoni uffici. Per contro, per quanto riguarda la protezione degli interessi, la preferenza è data agli Stati neutrali, giacché la neutralità è sinonimo d'obiettività nell'esercizio del mandato; possiamo nondimeno costatare una certa predilezione per gli Stati che condividono le stesse concezioni politiche del mandante.

L'ONU — qualora eserciti da sé i buoni uffici — fa appello come in passato alla collaborazione degli Stati neutrali, senza escludere tuttavia i suoi altri membri. Gli Stati neutrali sono rappresentati in seno a numerosi gruppi d'osservatori e in tutte le forze per il mantenimento della pace. I rappresentanti speciali designati dal Segretario generale sono sovente cittadini di Paesi neutrali. Rammentiamo la missione dell'Ambasciatore di Svezia Jarling nel Medio Oriente, quella del diplomatico finlandese Ahtisaari in Namibia e quella dell'ex Primo Ministro svedese Palme nel conflitto tra l'Iraq e l'Iran.

In realtà quindi, tenendosi in disparte dall'ONU, la Svizzera non si è trovata in quella «posizione di riserva» che l'avrebbe messa, più di ogni altro Stato od organismo, in condizione di esercitare i buoni uffici.

Quando ci incaricano di difendere gli interessi esteri, non è certo perché non siamo membri dell'ONU — tutti gli Stati, come pure il mandante, lo sono — bensì quasi certamente a cagione della nostra neutralità e sicuramente perché godiamo della reputazione di esercitare i nostri mandati con molta esperienza e diligenza, ed infine perché affidiamo tale compito a persone degne della fiducia delle Parti.

Invero ove aderissimo all'ONU, avremmo occasioni suppletive per offrire alla comunità internazionale i nostri buoni uffici; potremmo del resto ribadire la nostra disponibilità durante i dibattiti e i voti. I nostri rappresentanti potrebbero collaborare nella ricerca di soluzioni pacifiche, nell'ambito delle missioni d'osservazione o d'inchiesta oppure previa domanda del Segretario

generale. Assai sovente, d'altronde, non è tanto il Paese d'origine quanto la personalità dell'emissario, il ruolo da lui esercitato innanzi nell'ONU, nonché la stima acquisita presso le Parti, a svolgere una funzione determinante per questo genere di missioni.

434.2 Attività del Comitato internazionale della Croce Rossa e adesione all'ONU

Circolano voci, tra la nostra popolazione, secondo cui le attività del Comitato internazionale della Croce Rossa (CICR) potrebbero costituire — appunto perché conformi alle nostre tradizioni umanitarie — un'alternativa all'adesione all'ONU. Alcuni si chiedono persino se l'entrata della Svizzera nell'ONU non pregiudichi la missione del CICR.

Certo, il CICR è un'associazione ai sensi del Codice civile svizzero e consta esclusivamente di cittadini elvetic; tuttavia la sua missione internazionale e i suoi compiti sono sanciti nelle Convenzioni di Ginevra per la protezione delle vittime della guerra e nei pertinenti Protocolli aggiuntivi e, conseguentemente, i suoi principi fondamentali d'azione — indipendenza, neutralità, imparzialità — s'applicano anche nei confronti della Svizzera. Il nostro Collegio ha sempre rispettato tali principi e intende farlo anche in avvenire. Inversamente, è nell'interesse del CICR di mantenere la propria indipendenza nei confronti delle autorità svizzere. Gli importanti sussidi finanziari che il CICR percepisce dalla Confederazione non pregiudicano tale indipendenza. Benché l'ideale della Croce Rossa costituisca l'espressione per eccellenza della missione umanitaria del Paese, il nostro Collegio non considera il CICR uno strumento della politica estera della Svizzera e non intende influenzarne le decisioni o l'attività. È bensì vero che, nonostante la sua indipendenza, il CICR, all'estero, è sovente identificato con la Svizzera, la quale assume particolare responsabilità nei suoi riguardi, essendone la sede e fungendo da Stato depositario delle Convenzioni di Ginevra e dei Protocolli aggiuntivi; ma non si può concludere che tali ragioni, nonché il sostegno materiale accordato al CICR, configurino una vera alternativa all'esercizio delle attività di politica estera della Confederazione. Il nostro dovere di solidarietà verso la comunità internazionale va assai oltre.

La Svizzera condurrà, ovviamente, all'ONU una politica che non intralcerà in nessun modo l'esercizio delle attività del CICR. Il CICR è un organismo umanitario; la politica estera della Svizzera, incardinata sulla neutralità, non gli cagionerà alcun pregiudizio.

D'altronde, il CICR ha mantenuto, nel corso degli ultimi anni, una collaborazione fruttuosa con le Nazioni Unite. Esso ha stretti rapporti con l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (HCR), il Fondo delle Nazioni Unite per l'infanzia (UNICEF), l'Ufficio del coordinatore delle Nazioni Unite per l'aiuto in caso di catastrofe (UNDRO), il Programma alimentare mondiale (PAM) e l'Organizzazione mondiale della sanità (OMS). Recentemente il CICR ha condotto una grande azione comune con l'UNICEF in favore della popolazione cambogiana. Grazie ai contingenti di

Caschi blu (FNUOD) di stanza nel Golan (territorio occupato da Israele) ha assunto diverse attività umanitarie. Infine, l'ONU sostiene gli sforzi intrapresi dal CICR intesi a riaffermare e a sviluppare il diritto internazionale umanitario applicabile nei conflitti armati. Dal canto suo, il CICR s'interessa ai lavori dell'ONU nell'ambito dei diritti dell'uomo, dacché toccano in parte il proprio campo di attività.

Per questo pensiamo da un canto che l'attività del CICR, pur rientrando nel quadro dell'espressione della nostra politica di solidarietà, non può costituire un'alternativa all'adesione e, d'altro canto, che quest'ultima non può rappresentare una minaccia per la sua missione. Al contrario, i contatti esistenti, col sistema onusiano, potrebbero svilupparsi a vantaggio reciproco degli interessati. La politica molto ponderata che intendiamo condurre nell'ONU si tradurrà, sotto certi aspetti, in un appoggio per il CICR senza pregiudicarne l'indipendenza.

434.3 Posizione di Ginevra in quanto sede d'organizzazioni internazionali e adesione all'ONU

Si afferma talvolta che la politica di accoglimento della Svizzera riguardo alle organizzazioni internazionali in Ginevra può costituire un'alternativa all'adesione all'ONU essendo più conforme alle tradizioni e alle esperienze della nostra storia; alcuni vanno perfino oltre ed asseriscono che la nostra assenza dall'ONU ha permesso, proprio essa, di fare della Città un grande centro internazionale. Ma occorre ricordare che lo sviluppo di Ginevra in questo campo ebbe inizio ai tempi della Società delle Nazioni, quando la Svizzera, dopo avervi aderito, si mise a partecipare attivamente alla vita politica internazionale. Se Ginevra ha ritrovato la sua importanza internazionale dopo la seconda guerra mondiale, ciò è dovuto avantutto all'insediamento di alcune organizzazioni internazionali, alla conferma di quelle rimaste durante il conflitto, come anche al fatto che gli immobili della Società delle Nazioni furono messi a disposizione dell'Ufficio europeo delle Nazioni Unite. Gli sforzi della Confederazione e del Cantone allo scopo di creare l'infrastruttura e un clima propizio ai lavori delle organizzazioni internazionali hanno altresì svolto un gran ruolo. Ginevra offre, a tutt'oggi, notevoli vantaggi per le istituzioni, delegazioni e conferenze internazionali, già per la sua stessa posizione geografica, l'aeroporto intercontinentale e la stabilità della sua vita politica.

Grazie a questi vantaggi, Ginevra gode ora di una posizione privilegiata, tuttavia non si può predire con certezza come tal posizione andrà evolvendo e pertanto non dobbiamo allentare gli sforzi in favore di questa Città. Inoltre, occorrerà vigilare affinché la tendenza alla decentralizzazione delle sedi delle organizzazioni internazionali non indebolisca la sua importanza. Potremo comunque assumere appieno la difesa della posizione di Ginevra soltanto in quanto membri dell'ONU. Tocca infatti all'Assemblea generale decidere circa la sede dell'ONU, dei suoi servizi ed organismi sussidiari. In quell'occasione solamente potremmo esporre il nostro parere ed influenzare le decisioni relative a Ginevra.

Certo, dobbiamo riconoscere che nell'ambito dell'ONU vi è un numero sufficiente di Stati che sostengono Ginevra; tuttavia la situazione potrebbe mutare se la nostra assenza dall'ONU venisse, a lungo andare, interpretata come un rifiuto da parte nostra di assumere talune responsabilità per quanto attiene all'avvenire della comunità internazionale. La nostra astensione potrebbe quindi pregiudicare il ruolo di Ginevra, tanto più che molti Stati si onorano di accogliere le organizzazioni e le conferenze internazionali, coscienti soprattutto dell'importanza delle loro ripercussioni economiche. Oggi-giorno l'ONU spende il 30 per cento del suo bilancio in Svizzera, ossia 320 milioni di franchi, contando anche gli organi sussidiari e gli istituti specializzati stabiliti in Ginevra si arriva a oltre 800 milioni di franchi.

44 Istituzioni di Bretton Woods ¹⁾

In tutto il messaggio abbiamo spiegato le ragioni d'una piena partecipazione all'attività dell'ONU ed abbiamo mostrato come esse si richiamino al nostro convincimento, fattosi volontà politica, che l'interesse del Paese richiede, a lungo termine, una normalizzazione delle relazioni della Svizzera con le organizzazioni mondiali per struttura e per finalità. Questa impostazione del discorso vale anche per le Istituzioni di Bretton Woods. Sul piano interno, le nostre relazioni con il FMI, la BIRD e le filiali di questa sono state reiteratamente vagliate, a contare dalla fine dell'ultima guerra mondiale, senza che s'arrivasse peraltro alla decisione di proporre l'adesione. Il tema va riaffrontato ora, al lume dei recenti sviluppi internazionali, nonché delle loro implicazioni per le nostre relazioni.

La crescente interdipendenza delle Nazioni, sui piani politico ed economico, le spinge a cooperare in modo viepiù deliberato; di riflesso, le organizzazioni ove tale cooperazione si attua acquisiscono una funzione ed un'influenza sempre maggiori. Il sottosviluppo, la rarefazione delle fonti energetiche, lo squilibrio delle bilance dei pagamenti, la disoccupazione e l'inflazione ingenerano rischi di conflitti o di crisi avvertiti da tutti i governi. Orbene, l'analisi obiettiva dimostra che la ricerca delle vie da battere viene fatta sempre più mediante la concertazione multilaterale. Nei loro rispettivi campi, l'ONU e le Istituzioni di Bretton Woods, assumono, da questa visuale, grande rilievo: nulla fa prospettare ch'esso stia per diminuire, al contrario andrà aumentando.

Ci si deve chiedere se la Svizzera, continuando a tenersi fuori dalle organizzazioni universali, non si privi di strumenti di politica generale ed economica che risulterebbero utilissimi alla difesa dei suoi interessi nazionali. L'interrogativo s'impone segnatamente per quei campi d'attività nei quali la riconosciuta influenza della Svizzera darebbe peso alla sua opinione.

L'adesione all'ONU non comporta alcuna adesione automatica alle Istituzioni di Bretton Woods e nemmeno la pregiudica: trattasi infatti di enti

¹⁾ Vale a dire il Fondo monetario internazionale (FMI), la Banca internazionale per la ricostruzione e lo sviluppo (BIRD), l'Associazione internazionale di sviluppo (AID) e la Società finanziaria internazionale (SFI).

distinti, ancorché ad essi si aderisca muovendo da considerazioni strettamente affini, in quanto procedenti dalla medesima volontà di solidarietà internazionale.

Sul piano materiale, la cooperazione internazionale, messa in opera nel FMI e nella BIRD, è volta a ritrovare soluzioni concrete a precise problematiche economiche: stabilità monetaria internazionale, finanziamento dello sviluppo, riciclaggio dei capitali; temi, insomma, che interessano direttamente il nostro Paese e che rivestono oggigiorno massima importanza. Se ne deduce la necessità, per il nostro Paese, di venir associato, più strettamente, alla loro soluzione; associazione peraltro attesa, dalla comunità internazionale, come tramite d'un nostro fattivo contributo.

Sul piano formale della procedura, i modi d'adesione differiscono, e differisce anche la sequenza dei nostri passi preparatori. Per questa ragione abbiamo deciso di sottoporvi, oggi, un messaggio solo per l'adesione all'ONU, come coronamento delle informazioni che vi abbiamo via via fornito; notiamo altresì che le condizioni di adesione non sono negoziabili, dacché si tratta d'accettare o no lo Statuto dell'ONU. Ben diverso, invece, è il discorso per le Istituzioni di Bretton Woods, per l'adesione alle quali noi dovremmo, prima di presentarvi un'eventuale proposta, negoziare accuratamente tutte le condizioni: quote, scala dei contributi, rappresentanza, ecc. Soltanto, dunque, quando dette condizioni saranno note, ci sarà possibile prospettare una decisione definitiva, volta ad un riorientamento delle relazioni elvetiche con le Istituzioni di Bretton Woods.

45 Conclusioni

Dopo aver comparato i vantaggi dell'adesione e gli svantaggi del mantenimento dello statu quo, siamo arrivati alla netta conclusione che l'adesione è atto necessario. Questa nostra analisi deriva da uno studio e da un'esperienza di lunga durata che ci dimostrano non soltanto che *possiamo* aderire all'ONU bensì anche che *dobbiamo* farlo.

L'adesione all'ONU è *possibile*, dacché non modifica affatto i principi fondamentali della nostra politica estera e consente anzi di applicarla con maggiore efficacia. L'appartenenza all'ONU non inficia né la sovranità né gli istituti interni di uno Stato. È cessato il clima del 1945 ed ora la neutralità è ben accetta; gli altri Neutri hanno aderito da lungo tempo ormai e il valore del loro contributo alla cooperazione internazionale è unanimemente riconosciuto. La nostra Commissione consultiva del 1945 che, già allora, prevedeva la possibilità d'aderire conservando la neutralità permanente, aveva dunque visto giusto. All'ONU la Svizzera intende mantenere la sua neutralità permanente e armata poiché questa resta, come sempre, lo strumento più importante della sua politica estera e una delle colonne della sua politica di sicurezza. Certo l'ONU, da vera organizzazione universale, quale appunto è divenuta, dispone pur sempre, in virtù del proprio statuto, di un sistema di sanzioni, ma, in concreto, vi ha fatto capo solo eccezionalmente in casi particolarissimi. Del resto, giusta lo statuto, la Svizzera non può

essere costretta a partecipare ad azioni militari e, per quanto attiene alle sanzioni economiche, non v'è dubbio che essa potrebbe adottare posizioni conformi e al diritto di neutralità e alla politica di neutralità. Concludendo, l'adesione non comporta, nemmeno da questa angolatura, rischi sensibilmente superiori a quelli ai quali saremmo esposti anche qualora rimanessimo fuori. Comunque, vista l'importanza della neutralità per la sua politica di sicurezza, la Svizzera farà, prima dell'adesione, una dichiarazione che rileverà espressamente la sua volontà di mantenere la neutralità permanente e armata.

Ma l'adesione è divenuta anche *necessaria*: essa si pone, a un tempo, come atto di solidarietà verso gli altri Stati, nonché come mezzo di salvaguardare i nostri interessi e di rinserrare viemeglio le relazioni bilaterali, le quali dipendono anch'esse, da molto tempo ormai, dal principio dell'universalità. Occorre, ben inteso, avere una veduta realistica delle nostre possibilità e dei nostri mezzi d'azione. Per territorio e popolazione siamo un piccolo Stato, ma la nostra economia ci spinge al rango delle potenze medie e la funzione della Svizzera in quanto piazza finanziaria è, sul piano internazionale, ancora più considerevole. L'evoluzione del mondo non può affatto lasciarci indifferenti. Ovviamente l'ONU, che ne è specchio, resta imperfetta ed incapace di dare sempre soddisfazione alle grandi speranze che ha suscitato, nondimeno essa resta l'unica Organizzazione universale che si sia espressamente prefissa come finalità suprema il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale e che tratti anche tutte le problematiche di portata mondiale. Nulla può dunque sostituirla.

L'interdipendenza degli Stati cresce continuamente. Qualunque sia l'importanza che noi continueremo ad accordare all'Europa, non appare più possibile confinare in tal quadro la nostra azione politica, operando, per esempio, nel Consiglio d'Europa o nella Conferenza sulla sicurezza e la cooperazione in Europa (CSCE): occorre proprio ampliare tale nostra azione «europea» e portarla sul piano mondiale.

La Svizzera non può, meglio degli altri Stati, sfuggire agli effetti dei conflitti che si svolgono nel mondo e che non possono ormai più essere regolati in un quadro regionale: orbene l'ONU è il solo foro mondiale che tenti di considerare tali conflitti nella loro poliedricità e, potenziando le iniziative bilaterali e regionali, di far maturare le soluzioni adeguate. Un Paese come il nostro che incardina la sua politica sul componimento pacifico delle controversie può restarne logicamente estraneo? In quanto membro della comunità internazionale, dobbiamo assumere la nostra parte di responsabilità, trattandosi dell'avvenire del mondo, e dobbiamo associarci agli sforzi di tutti verso finalità comuni. L'ONU ci offre un ampio campo d'azione; potremo continuare le nostre attività tradizionali nel settore della cooperazione allo sviluppo, dell'aiuto umanitario, compreso quello ai rifugiati e quello in caso di catastrofe, nonché i nostri buoni uffici. Anzi, integrandole in uno sforzo comune, conferiremo a tali nostre attività una maggiore portata.

Potremo anche proteggere i nostri interessi più concreti. Si pensi, per esempio, alla nostra forte dipendenza dall'estero sul piano economico: dobbiamo

importare la maggior parte delle materie prime che utilizziamo e una grande aliquota d'energia; lo sviluppo del nostro commercio risulta in ampia misura connesso con la stabilità dei mercati esteri; le decisioni economiche fondamentali prese sul piano mondiale coinvolgono, infine, particolarmente il nostro Paese il quale, quindi, ha sempre mirato a partecipare alla loro elaborazione, così da poter far sentire la propria voce nelle questioni di principio. Orbene, guardiamoci dal sottovalutare in questo contesto l'importanza dell'ONU: infatti è proprio in Assemblea generale che, anche per il settore economico, maturano le concezioni politiche che influenzeranno in seguito i lavori degli istituti specializzati. Il nostro Paese indicherebbe concretamente, con l'adesione, che non se ne disinteressa affatto.

Si sente dire sovente che basta alla Svizzera partecipare ai lavori degli istituti specializzati e degli organi sussidiari nelle questioni che la interessano. L'argomento è ormai obsoleto, dacché il sistema onusiano gravita oggi giorno viepiù sul suo nucleo centrale — l'ONU in senso stretto — che diviene unico elemento portante e dirigente: tutte le questioni di principio sono oggetto di un processo continuo di discussione che si svolge negli organi principali formanti appunto tal nucleo.

È certo inoltre che vi saranno sempre meno Stati propensi a considerare il «caso particolare» della Svizzera, o a vedervi un fattore positivo per le relazioni internazionali. Più ancora, gli Stati occidentali potranno addirittura rimproverarci di non voler difendere, in comunanza d'intenti con essi, interessi comuni e valori fondamentali della nostra cultura e della nostra civiltà. I Paesi in sviluppo, quanto ad essi, capirebbero viemeno perché la Svizzera si estranei dall'organismo multilaterale che essi considerano al centro della loro politica estera ed al quale sottopongono problemi la cui soluzione riveste per loro, ed anche per il nostro avvenire, un'importanza decisiva.

Questa crescente incomprendenza verso l'atteggiamento elvetico potrebbe emergere innanzitutto come resistenza a dar seguito alle nostre istanze: per esempio, potrebbe risultarci difficile ottenere il diritto di partecipare, in base ad accordi specifici, ai negoziati cui desideriamo venir associati stante nostri particolari interessi. L'atteggiamento dei nostri interlocutori potrebbe anche farsi più drastico negli istituti specializzati e negli organi sussidiari, dei quali pur siamo membri di pieno diritto. Infine, sul lungo periodo, la nostra assenza dall'ONU potrebbe avere ripercussioni negative sulle nostre relazioni bilaterali.

In definitiva, andremmo verso un isolamento crescente. Occorrerebbe allora reimpostare la nostra politica estera, poiché la sua dichiarata finalità, vale a dire l'apertura sul mondo, non corrisponderebbe più alla realtà dei fatti. Un tale sviluppo sarebbe, ne siamo convinti, esiziale per l'avvenire del Paese.

Non trattasi qui di compilare un impossibile bilancio matematico dei vantaggi e degli svantaggi dell'adesione, occorre partire da un altro punto di vista: la situazione politica mondiale è preoccupante e anche a breve termine imprevedibile onde, soprattutto in caso di crisi, la Svizzera deve poter sempre far sentire la sua voce. Le difficoltà che l'umanità incontra non nascono dall'ONU, nascono fuori di essa ed è precisamente mandato dell'Or-

ganizzazione quello di tentare di ridurle e risolverle. Dobbiamo anche noi aiutarla in questo alto compito.

Abbiamo bisogno, come ogni altro Stato, di perfezionare i nostri contatti bilaterali e quindi di cogliere tutte le occasioni onusiane di incontro; abbiamo bisogno anche di fonti di informazione che solo le Nazioni Unite procurano, fonti di un'incomparabile ricchezza ma pienamente accessibili solo agli Stati membri.

Così dunque, tale è la nostra conclusione, l'adesione, ben lungi dal pregiudicare l'applicazione della nostra politica tradizionale, le conferirebbe una dimensione suppletiva che ne accrescerebbe l'efficacia.

Non bisogna, del resto, drammatizzare la questione dell'adesione, bensì comprendere che la Svizzera ha bisogno, come qualunque altro Stato, delle possibilità offerte dall'ONU, onde non deve privarsene volontariamente. Nel corso di questi ultimi anni si è talvolta revocato in dubbio, all'estero e all'interno, la capacità del Paese di rinnovarsi, di elevarsi oltre l'acquisito e il quotidiano per cogliere, in tutta la loro pregnanza, le mutazioni storiche in corso; l'adesione all'ONU apporterebbe la prova che la Svizzera è capace, invece, di adattarsi alle circostanze mutevoli, pur rispettando ed applicando quei principi di politica estera, ai quali è deliberata a rimaner fedele, oggi come in passato.

5 Procedura d'adesione

L'entrata della Svizzera all'ONU rappresenta l'adesione ad un'organizzazione internazionale, di cui lo statuto (vedi allegato I) è atto istitutivo. Giusta l'articolo 85 numero 5 della Costituzione federale, occorre innanzitutto che le vostre Camere approvino l'adesione e ci autorizzino a chiedere l'ammissione del nostro Paese. Siccome l'ONU è un'organizzazione di sicurezza collettiva, ai sensi dell'articolo 89 capoverso 5 della Costituzione, il vostro decreto di approvazione cadrà sotto il referendum obbligatorio e andrà dunque sottoposto al voto del popolo e dei Cantoni.

Lo Stato che desidera divenire membro dell'ONU deve farne istanza al Segretario generale di questa, all'intenzione del Consiglio di sicurezza. Per soddisfare le condizioni stabilite dall'articolo 4 dello statuto dell'ONU, concernente appunto l'ammissione dei nuovi Membri, lo Stato istante deve dichiarare, in uno strumento formale, giusta l'articolo 134 del regolamento interno dell'Assemblea generale, che accetta, in quanto Stato pacifico, gli obblighi statutari; l'articolo 4 specifica infatti che «possono diventare Membri delle Nazioni Unite tutti gli altri Stati amanti della pace che accettino gli obblighi del presente statuto e che, a giudizio dell'Organizzazione, siano capaci di adempiere tali obblighi e disposti a farlo». L'ammissione avviene per decisione dell'Assemblea generale, su proposta del Consiglio di sicurezza.

Questa proposta è sottoposta alla facoltà di veto, esercitabile da ciascuno dei cinque Membri permanenti del Consiglio; se nessuno oppone il veto e se la maggioranza richiesta dal Consiglio di sicurezza è raggiunta, la questione

passa all'Assemblea generale, ove l'ammissione può essere pronunciata con decisione presa alla maggioranza dei due terzi.

Dal momento in cui avrà depositato la propria istanza d'ammissione presso il Segretario generale dell'ONU, la Svizzera non avrà più modo di influenzare il corso della procedura.

Abbiamo esposto nel capitolo 414, qui sopra, le ragioni per le quali non è necessario e nemmeno possibile che, aderendo, la Svizzera faccia una riserva formale in merito alla neutralità permanente che intende mantenere anche come membro dell'ONU. Vi proponiamo dunque che, prima dell'adesione, il nostro Collegio faccia una dichiarazione, nella quale affermerà espressamente che la Svizzera conserverà la sua neutralità permanente e armata, anche in quanto membro dell'ONU. Non v'è dubbio che la neutralità elvetica vien già generalmente riconosciuta; appare nondimeno opportuno precisare ben chiaramente, agli Stati membri dell'ONU, che aderendo all'Organizzazione la Svizzera non intende affatto scostarsi dalla sua neutralità tradizionale. In tal modo ogni incertezza sarà levata.

Il nostro Collegio farà dunque una dichiarazione unilaterale la quale, radicandosi nei principi definiti nel presente messaggio, preciserà che la Svizzera è deliberata a conservare la sua neutralità permanente anche come Membro dell'ONU e che non considera un tale atteggiamento incompatibile con gli obblighi sanciti dallo statuto. Questo riferimento espresso al mantenimento della neutralità varrà altresì ad evitare che quest'ultima divenga oggetto di discussioni in Consiglio o in Assemblea generale.

In virtù dell'articolo 102 numeri 8 e 9 della Costituzione, tocca al nostro Collegio la competenza di fare questa dichiarazione: trattasi infatti, come appunto recita la Costituzione, di vegliare alla conservazione dei rapporti internazionali ed al mantenimento della neutralità.

6 Conseguenze su le finanze e l'effettivo del personale

61 Finanze

L'ammontare delle quote che gli Stati membri devono versare è calcolato giusta una scala impostata essenzialmente sul prodotto nazionale lordo e sulla popolazione. Tuttavia, l'Assemblea generale ha stabilito un tasso massimo di contributo del 25 per cento del bilancio dell'ONU e uno minimo dello 0,01 per cento.

Giusta la scala attuale, la Svizzera deve contribuire in ragione dell'1,05 per cento al costo di quelle attività onusiane cui partecipa di pieno diritto. Se divenisse Membro dell'Organizzazione, la sua quota annua dell'1,05 per cento verrebbe ricalcolata rispetto all'insieme del preventivo dell'ONU; traducendo questo principio in cifre assolute, ne viene che, per l'anno 1983, dovremmo pagare un contributo di 15 720 500 franchi svizzeri (cambio del \$ a 1,80), ammontare peraltro da noi già previsto nel piano finanziario 1981/1983. La somma include i contributi che già versiamo per il finanziamento dell'organo principale e degli organi sussidiari cui partecipiamo,

vale a dire per la Corte internazionale di giustizia, nonché per la CNUCED, l'ONUDI, la Commissione economica per l'Europa, l'Organo internazionale di controllo degli stupefacenti e la Commissione delle transnazionali; l'ammontare comprende del pari le quote che noi dobbiamo pagare per le conferenze delle Nazioni Unite alle quali siamo rappresentati con pieno diritto ¹⁾.

L'adesione all'ONU comporterà riflessi finanziari nel settore del personale²⁾, delle trasmissioni e dei viaggi di servizio. Secondo i nostri calcoli dobbiamo aspettarci, in questo settore, spese dell'ordine di 3 milioni di franchi svizzeri all'anno³⁾; l'ammontare, registrabile al più presto nel piano finanziario 1984, includerebbe le spese corrispondenti a circa 30 agenti suppletivi (costo degli uffici compreso), al potenziamento del personale della Missione permanente in Nuova York durante le sessioni dell'Assemblea generale, all'aumento dei viaggi di servizio tra Berna e Nuova York, alla partecipazione del Capo del Dipartimento degli affari esteri al dibattito generale dell'Assemblea generale, nonché ad una linea permanente di telescrivente tra Berna e Nuova York.

62 Effettivo del personale

In merito presenteremmo tempestivamente, a codesta vostra Assemblea, una specifica proposta d'aumento del personale federale.

63 Conseguenze per i Cantoni e i Comuni

L'adesione all'ONU non comporterà nessun onere suppletivo per i Cantoni ed i Comuni.

7 Linee direttive della politica di governo

Il presente messaggio già è stato annunciato nel Rapporto del 16 gennaio 1980 sulle linee direttive della politica di governo per la legislatura 1979-1983 ⁴⁾ e nel pertinente Rapporto intermedio del 5 ottobre 1981 ⁵⁾. Il nostro Collegio ha sottolineato, in detti rapporti, che accordava una priorità assoluta alla presentazione del messaggio sull'adesione della Svizzera all'ONU e che includeva questo tema tra i punti nodali della legislazione attuale.

¹⁾ In base ai conti dell'ONU del 1980, questi contributi rappresentano un totale di 2,5 milioni di franchi al cambio indicato più sopra in parentesi.

²⁾ Vedasi in merito il capitolo 62.

³⁾ Valutazione in base all'indice dei prezzi e dei salari nel 1981.

⁴⁾ FF 1980 I 548, seconda parte, n. 113.

⁵⁾ FF 1981 III 606, seconda parte, n. 112.

8 **Costituzionalità**

Aderendo all'ONU, la Svizzera assumerà i diritti e gli obblighi che derivano, per gli Stati Membri, dallo statuto delle Nazioni Unite. L'adesione si pone come elemento della nostra politica estera e rientra nella competenza generale dello Stato centrale per gli affari esteri, competenza risultante dal contesto e dal sistema costituzionale ed espressa negli articoli 8, 85 numeri 5 e 6, nonché 102 numeri 8 e 9 della Costituzione.

Siccome l'Organizzazione delle Nazioni Unite è, giusta lo statuto, un'organizzazione di sicurezza collettiva, l'adesione della Svizzera cade sotto il referendum obbligatorio, in virtù dell'articolo 89 capoverso 5 della Costituzione.

**Decreto federale
per l'adesione della Svizzera
all'Organizzazione delle Nazioni Unite**

del

L'Assemblea federale della Confederazione Svizzera,

vista la competenza della Confederazione per gli affari esteri;
visto il messaggio del Consiglio federale del 21 dicembre 1981 ¹⁾,

decreta:

Art. 1

L'adesione della Svizzera all'Organizzazione delle Nazioni Unite è approvata.

Art. 2

Il Consiglio federale è autorizzato a presentare al Segretario generale una domanda d'ammissione, nella quale dichiarerà che la Svizzera accetta gli obblighi dello statuto delle Nazioni Unite.

Art. 3

Prima dell'adesione, il Consiglio federale farà una dichiarazione nella quale affermerà espressamente che la Svizzera conserverà la sua neutralità permanente e armata.

Art. 4

Il presente decreto sottostà al referendum obbligatorio sui trattati internazionali (art. 89 cpv. 5 Cost.).

¹⁾ FF 1982 I 441

Statuto delle Nazioni Unite

Versione approvata

Firmato a San Francisco il 26 giugno 1945
Entrato in vigore il 24 ottobre 1945

Noi, popoli delle Nazioni Unite, decisi

a salvare le future generazioni dal flagello della guerra, che per due volte nel corso di questa generazione ha portato indicibili afflizioni all'umanità,

a riaffermare la fede nei diritti fondamentali dell'uomo, nella dignità e nel valore della persona umana, nella eguaglianza dei diritti degli uomini e delle donne e delle nazioni grandi e piccole,

a creare le condizioni in cui la giustizia ed il rispetto degli obblighi derivanti dai trattati e dalle altre fonti del diritto internazionale possano essere mantenuti, a promuovere il progresso sociale ed un più elevato tenore di vita in una più ampia libertà,

e per tali fini

a praticare la tolleranza ed a vivere in pace l'uno con l'altro in rapporti di buon vicinato, ad unire le nostre forze per mantenere la pace e la sicurezza internazionale,

ad assicurare, mediante l'accettazione di principi e l'istituzione di sistemi, che la forza delle armi non sarà usata, salvo che nell'interesse comune,

ad impiegare strumenti internazionali per promuovere il progresso economico e sociale di tutti i popoli,

abbiamo risoluto di unire i nostri sforzi per il raggiungimento di tali fini

In conseguenza, i nostri rispettivi Governi, per mezzo dei loro rappresentanti riuniti nella città di San Francisco e muniti di pieni poteri riconosciuti in buona e debita forma, hanno concordato il presente Statuto delle Nazioni Unite ed istituiscono con ciò un'organizzazione internazionale che sarà denominata le Nazioni Unite.

Capitolo I: Fini e principi

Articolo 1

I fini delle Nazioni Unite sono:

1. Mantenere la pace e la sicurezza internazionale, ed a questo fine: prendere efficaci misure collettive per prevenire e rimuovere le minacce alla pace e

per reprimere gli atti di aggressione o le altre violazioni della pace, e conseguire con mezzi pacifici, ed in conformità ai principi della giustizia e del diritto internazionale, la composizione o la soluzione delle controversie o delle situazioni internazionali che potrebbero portare ad una violazione della pace;

2. Sviluppare tra le nazioni relazioni amichevoli fondate sul rispetto del principio dell'eguaglianza dei diritti e dell'auto-decisione dei popoli, e prendere altre misure atte a rafforzare la pace universale;

3. Conseguire la cooperazione internazionale nella soluzione dei problemi internazionali di carattere economico, sociale, culturale od umanitario, e nel promuovere ed incoraggiare il rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali per tutti senza distinzione di razza, di sesso, di lingua o di religione;

4. Costituire un centro per il coordinamento dell'attività delle nazioni volta al conseguimento di questi fini comuni.

Articolo 2

L'Organizzazione ed i suoi Membri, nel perseguire i fini enunciati nell'articolo 1, devono agire in conformità ai seguenti principi:

1. L'Organizzazione è fondata sul principio della sovrana uguaglianza di tutti i suoi Membri.

2. I Membri, al fine di assicurare a ciascuno di essi i diritti ed i benefici risultanti dalla loro qualità di Membro, devono adempiere in buona fede gli obblighi da loro assunti in conformità al presente Statuto.

3. I Membri devono risolvere le loro controversie internazionali con mezzi pacifici, in maniera che la pace e la sicurezza internazionale, e la giustizia, non siano messe in pericolo.

4. I Membri devono astenersi nelle loro relazioni internazionali dalla minaccia o dall'uso della forza, sia contro l'integrità territoriale o l'indipendenza politica di qualsiasi Stato, sia in qualunque altra maniera incompatibile con i fini delle Nazioni Unite.

5. I Membri devono dare alle Nazioni Unite ogni assistenza in qualsiasi azione che queste intraprendono in conformità alle disposizioni del presente Statuto, e devono astenersi dal dare assistenza a qualsiasi Stato contro cui le Nazioni Unite intraprendano un'azione preventiva o coercitiva.

6. L'Organizzazione deve fare in modo che Stati che non sono Membri delle Nazioni Unite agiscano in conformità a questi principi, per quanto possa essere necessario per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale.

7. Nessuna disposizione del presente Statuto autorizza le Nazioni Unite ad intervenire in questioni che appartengano essenzialmente alla competenza in-

terna di uno Stato, nè obbliga i Membri a sottoporre tali questioni ad una procedura di regolamento in applicazione del presente Statuto; questo principio non pregiudica però l'applicazione di misure coercitive a norma del capitolo VII.

Capitolo II: Membri dell'Organizzazione

Articolo 3

Membri originari delle Nazioni Unite sono gli Stati che, avendo partecipato alla Conferenza delle Nazioni Unite per l'Organizzazione Internazionale a San Francisco, od avendo precedentemente firmato la Dichiarazione delle Nazioni Unite del 1° gennaio 1942, firmino il presente Statuto e lo ratifichino in conformità all'articolo 110.

Articolo 4

1. Possono diventare Membri delle Nazioni Unite tutti gli altri Stati amanti della pace che accettino gli obblighi del presente Statuto e che, a giudizio dell'Organizzazione, siano capaci di adempiere tali obblighi e disposti a farlo.
2. L'ammissione quale Membro delle Nazioni Unite di uno Stato che adempia a tali condizioni è effettuata con decisione dell'Assemblea Generale su proposta del Consiglio di Sicurezza.

Articolo 5

Un Membro delle Nazioni Unite contro il quale sia stata intrapresa, da parte del Consiglio di Sicurezza, un'azione preventiva o coercitiva può essere sospeso dall'esercizio dei diritti e dei privilegi di Membro da parte dell'Assemblea Generale su proposta del Consiglio di Sicurezza. L'esercizio di questi diritti e privilegi può essere ripristinato dal Consiglio di Sicurezza.

Articolo 6

Un Membro delle Nazioni Unite che abbia persistentemente violato i principi enunciati nel presente Statuto può essere espulso dall'Organizzazione da parte dell'Assemblea Generale su proposta del Consiglio di Sicurezza.

Capitolo III: Organi

Articolo 7

1. Sono istituiti quali organi principali delle Nazioni Unite: un'Assemblea Generale, un Consiglio di Sicurezza, un Consiglio Economico e Sociale, un

Consiglio di Amministrazione Fiduciaria, una Corte Internazionale di Giustizia, ed un Segretariato.

2. Potranno essere istituiti, in conformità al presente Statuto, quegli organi sussidiari che si riveleranno necessari.

Articolo 8

Le Nazioni Unite non potranno alcuna restrizione all'ammissibilità di uomini e donne nei loro organi principali e sussidiari, in qualsiasi qualità ed in condizione di uguaglianza.

Capitolo IV: Assemblea generale

Composizione

Articolo 9

1. L'Assemblea Generale si compone di tutti Membri delle Nazioni Unite.
2. Ogni Membro ha non più di cinque rappresentanti nell'Assemblea Generale.

Funzioni e poteri

Articolo 10

L'Assemblea Generale può discutere qualsiasi questione od argomento che rientri nei fini del presente Statuto, o che abbia riferimento ai poteri ed alle funzioni degli organi previsti dal presente Statuto o, salvo quanto disposto dall'articolo 12, può fare raccomandazioni ai Membri delle Nazioni Unite od al Consiglio di Sicurezza, o agli uni ed all'altro, su qualsiasi di tali questioni od argomenti.

Articolo 11

1. L'Assemblea Generale può esaminare i principi generali di cooperazione per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, compresi i principi regolanti il disarmo e la disciplina degli armamenti, e può fare, riguardo a tali principi, raccomandazioni sia ai Membri, sia al Consiglio di Sicurezza, sia agli uni ed all'altro.
2. L'Assemblea Generale può discutere ogni questione relativa al mantenimento della pace e della sicurezza internazionale che le sia sottoposta da qualsiasi Membro delle Nazioni Unite o dal Consiglio di Sicurezza, o da uno Stato che non sia Membro delle Nazioni Unite in conformità all'articolo 35, paragrafo 2, e, salvo quanto disposto nell'articolo 12 può fare raccomandazioni riguardo a qualsiasi questione del genere allo Stato od agli Stati interessati, od al Consiglio di Sicurezza, o agli uni ed all'altro. Qualsiasi questione del

genere per cui si renda necessaria un'azione deve essere deferita al Consiglio di Sicurezza da parte dell'Assemblea Generale, prima o dopo la discussione.

3. L'Assemblea Generale può richiamare l'attenzione del Consiglio di Sicurezza sulle situazioni che siano suscettibili di mettere in pericolo la pace e la sicurezza internazionale.

4. I poteri dell'Assemblea Generale stabiliti in quest'articolo non limitano la portata generale dell'articolo 10.

Articolo 12

1. Durante l'esercizio da parte del Consiglio di Sicurezza delle funzioni assegnategli dal presente Statuto, nei riguardi di una controversia o situazione qualsiasi, l'Assemblea Generale non deve fare alcuna raccomandazione riguardo a tale controversia o situazione, a meno che non ne sia richiesta dal Consiglio di Sicurezza.

2. Il Segretario Generale, con il consenso del Consiglio di Sicurezza, informa l'Assemblea Generale, ad ogni sessione, di tutte le questioni relative al mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, di cui stia trattando il Consiglio di Sicurezza, ed informa del pari l'Assemblea Generale, o i Membri delle Nazioni Unite se l'Assemblea Generale non è in sessione, non appena il Consiglio di Sicurezza cessa dal trattare tali questioni.

Articolo 13

1. L'Assemblea Generale intraprende studi e fa raccomandazioni allo scopo di:

- a. promuovere la cooperazione internazionale nel campo politico ed incoraggiare lo sviluppo progressivo del diritto internazionale e la sua codificazione;

- b. sviluppare la cooperazione internazionale nei campi economico, sociale, culturale, educativo e della sanità pubblica, e promuovere il rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali per tutti senza distinzione di razza, di sesso, di lingua, o di religione.

2. Gli ulteriori compiti, funzioni e poteri dell'Assemblea Generale rispetto alle materie indicate nel precedente paragrafo 1 b sono stabiliti nei capitoli IX e X.

Articolo 14

Subordinatamente alle disposizioni dell'articolo 12, l'Assemblea Generale può raccomandare misure per il regolamento pacifico di qualsiasi situazione che, indipendentemente dalla sua origine, essa ritenga suscettibile di pregiudicare il benessere generale o le relazioni amichevoli tra le nazioni, ivi comprese le situazioni risultanti da una violazione delle disposizioni del presente Statuto che enunciano i fini ed i principi delle Nazioni Unite.

Articolo 15

1. L'Assemblea Generale riceve ed esamina le relazioni annuali e speciali del Consiglio di Sicurezza; queste relazioni comprendono un resoconto delle misure decise od intraprese dal Consiglio di Sicurezza per mantenere la pace e la sicurezza internazionale.
2. L'Assemblea Generale riceve ed esamina le relazioni degli organi delle Nazioni Unite.

Articolo 16

L'Assemblea Generale adempie quelle funzioni, concernenti il regime internazionale di amministrazione fiduciaria, che ad essa sono attribuite dai capitoli XII e XIII, compresa l'approvazione delle convenzioni di amministrazione fiduciaria per le zone non designate come strategiche.

Articolo 17

1. L'Assemblea Generale esamina ed approva il bilancio dell'Organizzazione.
2. Le spese dell'Organizzazione sono sostenute dai Membri secondo la ripartizione fissata dall'Assemblea Generale.
3. L'Assemblea Generale esamina ed approva tutti gli accordi finanziari e di bilancio con gli istituti specializzati previsti all'articolo 57, ed esamina i bilanci amministrativi di tali istituti specializzati al fine di fare ad essi delle raccomandazioni.

Votazione**Articolo 18**

1. Ogni membro dell'Assemblea Generale dispone di un voto.
2. Le decisioni dell'Assemblea Generale su questioni importanti sono prese a maggioranza di due terzi dei membri presenti e votanti. Tali questioni comprendono: le raccomandazioni riguardo al mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, l'elezione dei membri non permanenti del Consiglio di Sicurezza, l'elezione dei membri del Consiglio Economico e Sociale, l'elezione di membri del Consiglio di Amministrazione Fiduciaria a norma del paragrafo 1c dell'articolo 86, l'ammissione di nuovi Membri delle Nazioni Unite, la sospensione dei diritti e dei privilegi di Membro, l'espulsione di Membri, le questioni relative al funzionamento del regime di amministrazione fiduciaria e le questioni di bilancio.
3. Le decisioni su altre questioni, compresa la determinazione di categorie addizionali di questioni da decidersi a maggioranza di due terzi, sono prese a maggioranza dei membri presenti e votanti.

Articolo 19

Un Membro delle Nazioni Unite che sia in arretrato nel pagamento dei suoi contributi finanziari all'Organizzazione non ha voto nell'Assemblea Generale se l'ammontare dei suoi arretrati eguagli o superi l'ammontare dei contributi da lui dovuti per i due anni interi precedenti. L'Assemblea Generale può, nondimeno, permettere a tale Membro di votare, se riconosca che la mancanza del pagamento è dovuta a circostanze indipendenti dalla sua volontà.

Procedura**Articolo 20** Procedura

L'Assemblea Generale si riunisce in sessioni ordinarie annuali ed in sessioni speciali ove le circostanze lo richiedano. Le sessioni speciali sono convocate dal Segretario Generale su richiesta del Consiglio di Sicurezza o della maggioranza dei Membri delle Nazioni Unite.

Articolo 21

L'Assemblea Generale stabilisce il proprio regolamento. Essa elegge il suo Presidente per ogni sessione.

Articolo 22

L'Assemblea Generale può istituire gli organi sussidiari che ritenga necessari per l'adempimento delle sue funzioni.

Capitolo V: Consiglio di sicurezza**Composizione****Articolo 23**

1. Il Consiglio di Sicurezza si compone di quindici Membri delle Nazioni Unite. La Repubblica di Cina, la Francia, l'Unione delle Repubbliche Socialiste Sovietiche, il Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda Settentrionale e gli Stati Uniti d'America sono membri permanenti del Consiglio di Sicurezza. L'Assemblea Generale elegge dieci altri Membri delle Nazioni Unite quali membri non permanenti del Consiglio di Sicurezza, avendo speciale riguardo, in primo luogo, al contributo dei Membri delle Nazioni Unite al mantenimento della pace e della sicurezza internazionale ed agli altri fini dell'Organizzazione, ed inoltre ad un'equa distribuzione geografica.

2. I membri non permanenti del Consiglio di Sicurezza sono eletti per un periodo di due anni. Tuttavia nella prima elezione successiva all'aumento da undici a quindici del numero dei membri del Consiglio di Sicurezza, due

dei quattro membri aggiuntivi saranno scelti per il periodo di un anno. I membri uscenti non sono immediatamente rieleggibili.

3. Ogni membro del Consiglio di Sicurezza ha un rappresentante nel Consiglio.

Funzioni e poteri

Articolo 24

1. Al fine di assicurare un'azione pronta ed efficace da parte delle Nazioni Unite, i Membri conferiscono al Consiglio di Sicurezza la responsabilità principale del mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, e riconoscono che il Consiglio di Sicurezza, nell'adempire i suoi compiti inerenti a tale responsabilità, agisce in loro nome.

2. Nell'adempimento di questi compiti il Consiglio di Sicurezza agisce in conformità ai fini ed ai principi delle Nazioni Unite. I poteri specifici attribuiti al Consiglio di Sicurezza per l'adempimento di tali compiti sono indicati nei capitoli VI, VII, VIII e XII.

3. Il Consiglio di Sicurezza sottopone relazioni annuali e, quando sia necessario, relazioni speciali all'esame dell'Assemblea Generale.

Articolo 25

I Membri delle Nazioni Unite convengono di accettare e di eseguire le decisioni del Consiglio di Sicurezza in conformità alle disposizioni del presente Statuto.

Articolo 26

Al fine di promuovere lo stabilimento ed il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale col minimo dispendio delle risorse umane ed economiche mondiali per gli armamenti, il Consiglio di Sicurezza ha il compito di formulare, con l'ausilio del Comitato di Stato Maggiore previsto dall'articolo 46, piani da sottoporre ai membri delle Nazioni Unite per l'istituzione di un sistema di disciplina degli armamenti.

Votazione

Articolo 27

1. Ogni membro del Consiglio di Sicurezza dispone di un voto.

2. Le decisioni del Consiglio di Sicurezza su questioni di procedura sono prese con un voto favorevole di nove membri.

3. Le decisioni del Consiglio di Sicurezza su ogni altra questione sono prese con un voto favorevole di nove membri, nel quale siano compresi i voti dei

membri permanenti; tuttavia nelle decisioni previste dal capitolo VI e dal paragrafo 3 dell'articolo 52, un membro che sia parte di una controversia deve astenersi dal voto.

Procedura

Articolo 28

1. Il Consiglio di Sicurezza è organizzato in modo da poter funzionare in permanenza. Ogni membro del Consiglio di Sicurezza deve, a tal fine, avere in qualsiasi momento un rappresentante nella sede dell'Organizzazione.
2. Il Consiglio di Sicurezza tiene riunioni periodiche alle quali ognuno dei suoi membri può, ove lo desidera, essere rappresentato da un membro del Governo o da un altro rappresentante appositamente designato.
3. Il Consiglio di Sicurezza può tenere riunioni in quelle località diverse dalla sede dell'Organizzazione che, a suo giudizio, possano meglio facilitare i suoi lavori.

Articolo 29

Il Consiglio di Sicurezza può istituire gli organi sussidiari che ritenga necessari per l'adempimento delle sue funzioni.

Articolo 30

Il Consiglio di Sicurezza stabilisce il proprio regolamento, nel quale fissa le norme concernenti il sistema di scelta del suo Presidente.

Articolo 31

Ogni Membro delle Nazioni Unite che non sia membro del Consiglio di Sicurezza può partecipare, senza diritto di voto, alla discussione di qualsiasi questione sottoposta al Consiglio di Sicurezza, ogniqualvolta quest'ultimo ritenga che gli interessi di tale Membro siano particolarmente coinvolti.

Articolo 32

Ogni Membro delle Nazioni Unite che non sia membro del Consiglio di Sicurezza od ogni Stato che non sia Membro delle Nazioni Unite, qualora sia parte in una controversia in esame avanti al Consiglio di Sicurezza, sarà invitato a partecipare, senza diritto di voto, alla discussione relativa alla controversia. Il Consiglio di Sicurezza stabilisce le condizioni che ritiene opportune per la partecipazione di uno Stato che non sia Membro delle Nazioni Unite.

Capitolo VI: Soluzione pacifica delle controversie

Articolo 33

1. Le parti di una controversia, la cui continuazione sia suscettibile di mettere in pericolo il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, devono, anzitutto, perseguirne una soluzione mediante negoziati, inchiesta, mediazione, conciliazione, arbitrato, regolamento giudiziale, ricorso ad organizzazioni od accordi regionali, od altri mezzi pacifici di loro scelta.

2. Il Consiglio di Sicurezza, ove lo ritenga necessario, invita le parti a regolare la loro controversia mediante tali mezzi.

Articolo 34

Il Consiglio di Sicurezza può fare indagini su qualsiasi controversia o su qualsiasi situazione che possa portare ad un attrito internazionale o dar luogo ad una controversia, allo scopo di determinare se la continuazione della controversia o della situazione sia suscettibile di mettere in pericolo il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale.

Articolo 35

1. Ogni Membro delle Nazioni Unite può sottoporre qualsiasi controversia o situazione della natura indicata nell'articolo 34 all'attenzione del Consiglio di Sicurezza o dell'Assemblea Generale.

2. Uno Stato che non sia Membro delle Nazioni Unite può sottoporre all'attenzione del Consiglio di Sicurezza o dell'Assemblea Generale qualsiasi controversia di cui esso sia parte, se accetti preventivamente, ai fini di tale controversia, gli obblighi di regolamento pacifico previsti dal presente Statuto.

3. I procedimenti dell'Assemblea Generale, rispetto alle questioni sottoposte alla sua attenzione in virtù di questo articolo, sono soggetti alle disposizioni degli articoli 11 e 12.

Articolo 36

1. Il Consiglio di Sicurezza può, in qualsiasi fase di una controversia della natura indicata nell'articolo 33, o di una situazione di natura analoga, raccomandare procedimenti o metodi di sistemazione adeguati.

2. Il Consiglio di Sicurezza deve prendere in considerazione le procedure per la soluzione della controversia che siano già state adottate dalle parti.

3. Nel fare raccomandazioni a norma di questo articolo il Consiglio di Sicurezza deve inoltre tener presente che le controversie giuridiche dovrebbero, di regola generale, essere deferite dalle parti alla Corte Internazionale di Giustizia in conformità alle disposizioni dello Statuto della Corte.

Articolo 37

1. Se le parti di una controversia della natura indicata nell'articolo 33 non riescono a regolarla con i mezzi indicati in tale articolo, esse devono deferirla al Consiglio di Sicurezza.

2. Se il Consiglio di Sicurezza ritiene che la continuazione della controversia sia in fatto suscettibile di mettere in pericolo il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, esso decide se agire a norma dell'articolo 36, o raccomandare quella soluzione che ritenga adeguata.

Articolo 38

Senza pregiudizio delle disposizioni degli articoli 33 e 37, il Consiglio di Sicurezza può, se tutte le parti di una controversia lo richiedono, fare ad esse raccomandazioni per una soluzione pacifica della controversia.

Capitolo VII:**Azione rispetto alle minacce alla pace, alle violazioni della pace ed agli atti di aggressione****Articolo 39**

Il Consiglio di Sicurezza accerta l'esistenza di una minaccia alla pace, di una violazione della pace, o di un atto di aggressione, e fa raccomandazioni o decide quali misure debbano essere prese in conformità agli articoli 41 e 42 per mantenere o ristabilire la pace e la sicurezza internazionale.

Articolo 40

Al fine di prevenire un aggravarsi della situazione, il Consiglio di Sicurezza, prima di fare le raccomandazioni o di decidere sulle misure previste all'articolo 41, può invitare le parti interessate ad ottemperare a quelle misure provvisorie che esso consideri necessarie o desiderabili. Tali misure provvisorie non devono pregiudicare i diritti, le pretese o la posizione delle parti interessate. Il Consiglio di Sicurezza prende in debito conto il mancato ottemperamento a tali misure provvisorie.

Articolo 41

Il Consiglio di Sicurezza può decidere quali misure, non implicanti l'impiego della forza armata, debbano essere adottate per dare effetto alle sue decisioni, e può invitare i Membri delle Nazioni Unite ad applicare tali misure. Queste possono comprendere un'interruzione totale o parziale delle relazioni economiche e delle comunicazioni ferroviarie, marittime, aeree, postali, telegrafiche radio ed altre, e la rottura delle relazioni diplomatiche.

Articolo 42

Se il Consiglio di Sicurezza ritiene che le misure previste nell'articolo 41 siano inadeguate o si siano dimostrate inadeguate, esso può intraprendere, con forze aeree, navali o terrestri, ogni azione che sia necessaria per mantenere o ristabilire la pace e la sicurezza internazionale. Tale azione può comprendere dimostrazioni, blocchi ed altre operazioni mediante forze aeree, navali o terrestri di Membri delle Nazioni Unite.

Articolo 43

1. Al fine di contribuire al mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, tutti i Membri delle Nazioni Unite s'impegnano a mettere a disposizione del Consiglio di Sicurezza, a sua richiesta ed in conformità ad un accordo o ad accordi speciali, le forze armate, l'assistenza e le facilitazioni, compreso il diritto di passaggio, necessario per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale.

2. L'accordo o gli accordi suindicati determineranno il numero ed i tipi di forze armate, il loro grado di preparazione e la loro dislocazione generale, e dell'assistenza da fornirsi.

3. L'accordo o gli accordi saranno negoziati al più presto possibile su iniziativa del Consiglio di Sicurezza. Essi saranno conclusi tra il Consiglio di Sicurezza ed i singoli Membri, oppure tra il Consiglio di Sicurezza e gruppi di Membri, e saranno soggetti a ratifica da parte degli Stati firmatari in conformità alle rispettive norme costituzionali.

Articolo 44

Quando il Consiglio di Sicurezza abbia deciso di impiegare la forza, esso, prima di richiedere ad un Membro non rappresentato nel Consiglio di fornire forze armate in esecuzione degli obblighi assunti a norma dell'articolo 43, inviterà tale Membro, ove questo lo desideri, a partecipare alle decisioni del Consiglio di Sicurezza concernenti l'impiego di contingenti di forze armate del Membro stesso.

Articolo 45

Al fine di dare alle Nazioni Unite la possibilità di prendere misure militari urgenti, i Membri terranno ad immediata disposizione contingenti di forze aeree nazionali per l'esecuzione combinata di un'azione coercitiva internazionale. La forza ed il grado di preparazione di questi contingenti, ed i piani per la loro azione combinata, sono determinati, entro i limiti stabiliti nell'accordo o negli accordi speciali previsti dall'articolo 43, dal Consiglio di Sicurezza coadiuvato dal Comitato di Stato Maggiore.

Articolo 46

I piani per l'impiego delle forze armate sono stabiliti dal Consiglio di Sicurezza coadiuvato dal Comitato di Stato Maggiore.

Articolo 47

1. È costituito un Comitato di Stato Maggiore per consigliare e coadiuvare il Consiglio di Sicurezza in tutte le questioni riguardanti le esigenze militari del Consiglio di Sicurezza per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, l'impiego ed il comando delle forze poste a sua disposizione, la disciplina degli armamenti e l'eventuale disarmo.

2. Il Comitato di Stato Maggiore è composto dei capi di Stato Maggiore dei Membri permanenti del Consiglio di Sicurezza, o di loro rappresentanti. Ogni Membro delle Nazioni Unite non rappresentato in modo permanente nel Comitato sarà invitato dal Comitato stesso ad associarsi ad esso quando l'efficiente adempimento dei compiti del Comitato richieda la partecipazione di tale Membro alla sua attività.

3. Il Comitato di Stato Maggiore ha, alle dipendenze del Consiglio di Sicurezza, la responsabilità della direzione strategica di tutte le forze armate messe a disposizione del Consiglio di Sicurezza. Le questioni concernenti il comando di tali forze saranno trattate in seguito.

4. Con l'autorizzazione del Consiglio di Sicurezza e dopo consultazione con le organizzazioni regionali competenti, il Comitato di Stato Maggiore può costituire dei sottocomitati regionali.

Articolo 48

1. L'azione necessaria per eseguire le decisioni del Consiglio di Sicurezza per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale è intrapresa da tutti i Membri delle Nazioni Unite o da alcuni di essi secondo quanto stabilisce il Consiglio di Sicurezza.

2. Tali decisioni sono eseguite dai Membri delle Nazioni Unite direttamente o mediante la loro azione nelle organizzazioni internazionali competenti di cui siano membri.

Articolo 49

I Membri delle Nazioni Unite si associano per prestarsi mutua assistenza nell'eseguire le misure deliberate dal Consiglio di Sicurezza.

Articolo 50

Se il Consiglio di Sicurezza intraprende misure preventive contro uno Stato, ogni altro Stato, sia o non sia Membro delle Nazioni Unite, che si trovi di

fronte a particolari difficoltà economiche derivanti dall'esecuzione di tali misure, ha diritto di consultare il Consiglio di Sicurezza riguardo ad una soluzione di tali difficoltà.

Articolo 51

Nessuna disposizione del presente Statuto pregiudica il diritto naturale di autotutela individuale o collettiva, nel caso che abbia luogo un attacco armato contro un Membro delle Nazioni Unite, fintantoché il Consiglio di Sicurezza non abbia preso le misure necessarie per mantenere la pace e la sicurezza internazionale. Le misure prese da Membri nell'esercizio di questo diritto di autotutela sono immediatamente portate a conoscenza del Consiglio di Sicurezza e non pregiudicano in alcun modo il potere ed il compito spettanti, secondo il presente Statuto, al Consiglio di Sicurezza, di intraprendere in qualsiasi momento quella azione che esso ritenga necessaria per mantenere o ristabilire la pace e la sicurezza internazionale.

Capitolo VIII: Accordi regionali

Articolo 52

1. Nessuna disposizione del presente Statuto preclude l'esistenza di accordi od organizzazioni regionali per la trattazione di quelle questioni concernenti il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale che si prestino ad un'azione regionale, purché tali accordi od organizzazioni e le loro attività siano conformi ai fini ed ai principi delle Nazioni Unite.

2. I Membri delle Nazioni Unite che partecipino a tali accordi od organizzazioni devono fare ogni sforzo per giungere ad una soluzione pacifica delle controversie di carattere locale mediante tali accordi od organizzazioni regionali prima di deferirle al Consiglio di Sicurezza.

3. Il Consiglio di Sicurezza incoraggia lo sviluppo della soluzione pacifica delle controversie di carattere locale mediante gli accordi o le organizzazioni regionali, sia su iniziativa degli Stati interessati, sia per deferimento da parte del Consiglio di Sicurezza.

4. Questo articolo non pregiudica in alcun modo l'applicazione degli articoli 34 e 35.

Articolo 53

1. Il Consiglio di Sicurezza utilizza, se del caso, gli accordi o le organizzazioni regionali per azioni coercitive sotto la sua direzione. Tuttavia, nessuna azione coercitiva potrà venire intrapresa in base ad accordi regionali o da parte di organizzazioni regionali senza l'autorizzazione del Consiglio di Sicurezza, eccezion fatta per le misure contro uno Stato nemico, ai sensi della definizione data dal paragrafo 2 di questo articolo, quali sono previste dall'arti-

colo 107 o da accordi regionali diretti contro un rinnovarsi della politica aggressiva da parte di un tale Stato, fino al momento in cui l'Organizzazione potrà, su richiesta del Governo interessato, essere investita del compito di prevenire ulteriori aggressioni da parte del detto Stato.

2. L'espressione «Stato nemico» quale è usata nel paragrafo 1 di questo articolo, si riferisce ad ogni Stato che durante la seconda guerra mondiale sia stato nemico di uno dei firmatari del presente Statuto.

Articolo 54

Il Consiglio di Sicurezza deve essere tenuto, in ogni momento, pienamente informato dell'azione intrapresa o progettata in base ad accordi regionali o da parte di organizzazioni regionali per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale.

Capitolo IX: Cooperazione internazionale economica e sociale

Articolo 55

Al fine di creare le condizioni di stabilità e di benessere che sono necessarie per avere rapporti pacifici ed amichevoli fra le nazioni, basati sul rispetto del principio dell'uguaglianza dei diritti o dell'autodeterminazione dei popoli, le Nazioni Unite promuoveranno:

- a. un più elevato tenore di vita, il pieno impiego della mano d'opera, e condizioni di progresso e di sviluppo economico e sociale;
- b. la soluzione dei problemi internazionali economici, sociali, sanitari e simili, e la collaborazione internazionale culturale ed educativa;
- c. il rispetto e l'osservanza universale dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali per tutti, senza distinzione di razza, sesso, lingua o religione.

Articolo 56

I Membri si impegnano ad agire, collettivamente o singolarmente, in cooperazione con l'Organizzazione per raggiungere i fini indicati all'articolo 55.

Articolo 57

1. I vari istituti specializzati costituiti con accordi intergovernativi, ed aventi, in conformità ai loro statuti, vasti compiti internazionali nei campi economico, sociale, culturale, educativo, sanitario e simili sono collegati con le Nazioni Unite in conformità alle disposizioni dell'articolo 63.

2. Gli istituti così collegati con le Nazioni Unite sono qui di seguito indicati con l'espressione «Istituti specializzati».

Articolo 58

L'Organizzazione fa raccomandazioni per il coordinamento dei programmi e delle attività degli istituti specializzati.

Articolo 59

L'Organizzazione promuove, se del caso, trattative tra gli Stati interessati per la creazione di nuovi istituti specializzati per il conseguimento dei fini indicati nell'articolo 55.

Articolo 60

Il compito di adempiere le funzioni dell'Organizzazione indicate in questo capitolo spetta all'Assemblea Generale e, sotto la sua direzione, al Consiglio Economico e Sociale, che a tale scopo dispone dei poteri ad esso attribuiti dal capitolo X.

Capitolo X: Consiglio economico e sociale**Composizione****Articolo 61**

1. Il Consiglio Economico e Sociale si compone di ventisette Membri delle Nazioni Unite eletti dall'Assemblea Generale.
2. Salve le disposizioni del paragrafo 3, nove membri del Consiglio Economico e Sociale sono eletti ogni anno per un periodo di tre anni. I membri uscenti sono immediatamente rieleggibili.
3. Alla prima elezione successiva all'aumento da diciotto a ventisette dei membri del Consiglio Economico e Sociale, oltre ai membri eletti al posto dei sei membri il cui mandato scade al termine dell'anno in corso, saranno eletti altri nove membri. Di questi nove membri aggiuntivi, il mandato di tre scadrà al termine di un anno, e quello di altri tre al termine di due anni, in conformità alle disposizioni che saranno prese dall'Assemblea Generale.
4. Ogni membro del Consiglio Economico e Sociale ha un rappresentante nel Consiglio.

Funzioni e poteri**Articolo 62**

1. Il Consiglio Economico e Sociale può compiere o promuovere studi o relazioni su questioni internazionali economiche, sociali, culturali, educative, sanitarie e simili, e può fare raccomandazioni riguardo a tali questioni all'As-

semblea Generale, ai Membri delle Nazioni Unite, ed agli istituti specializzati interessati.

2. Esso può fare raccomandazioni al fine di promuovere il rispetto e l'osservanza dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali per tutti.
3. Esso può preparare progetti di convenzione da sottoporre all'Assemblea Generale riguardo a questioni che rientrino nella sua competenza.
4. Esso può convocare, in conformità alle norme stabilite dalle Nazioni Unite, conferenze internazionali su questioni che rientrino nella sua competenza.

Articolo 63

1. Il Consiglio Economico e Sociale può concludere accordi con qualsiasi istituto di quelli indicati all'articolo 57 per definire le condizioni in base alle quali l'istituto considerato sarà collegato con le Nazioni Unite. Tali accordi sono soggetti all'approvazione dell'Assemblea Generale.
2. Esso può coordinare le attività degli istituti specializzati mediante consultazioni con tali istituti e raccomandazioni ad essi come mediante raccomandazioni all'Assemblea Generale ed ai Membri delle Nazioni Unite.

Articolo 64

1. Il Consiglio Economico e Sociale può prendere opportune disposizioni per ricevere rapporti regolari dagli istituti specializzati. Esso può concludere accordi con i Membri delle Nazioni Unite e con gli istituti specializzati al fine di ottenere rapporti sulle misure prese per attuare le sue raccomandazioni e le raccomandazioni fatte dall'Assemblea Generale su questioni che rientrino nella sua competenza.
2. Esso può comunicare all'Assemblea Generale le sue osservazioni su tali relazioni.

Articolo 65

Il Consiglio Economico e Sociale può fornire informazioni al Consiglio di Sicurezza e coadiuvarlo ove esso lo richieda.

Articolo 66

1. Il Consiglio Economico e Sociale assolve le funzioni che rientrano nella sua competenza relativamente all'esecuzione delle raccomandazioni dell'Assemblea Generale.
2. Esso può, con l'approvazione dell'Assemblea Generale, eseguire servizi che siano richiesti da Membri delle Nazioni Unite o da istituti specializzati.
3. Esso adempie alle ulteriori funzioni che siano indicate in altre parti del presente Statuto o che possano essere ad esso attribuite dall'Assemblea Generale.

Votazione**Articolo 67**

1. Ogni Membro del Consiglio Economico e Sociale dispone di un voto.
2. Le decisioni del Consiglio Economico e Sociale sono prese a maggioranza dei Membri presenti e votanti.

Procedura**Articolo 68**

Il Consiglio Economico e Sociale istituisce commissioni per le questioni economiche e sociali e per promuovere i diritti dell'uomo, nonché quelle altre commissioni che possano essere richieste per l'adempimento delle sue funzioni.

Articolo 69

Il Consiglio Economico e Sociale inviterà ogni Membro delle Nazioni Unite a partecipare, senza diritto di voto, alle sue deliberazioni su qualsiasi questione di particolare interesse per tale Membro.

Articolo 70

Il Consiglio Economico e Sociale può prendere disposizioni perché rappresentanti degli istituti specializzati partecipino, senza diritto di voto, alle sue deliberazioni ed a quelle delle commissioni da esso istituite, e perché suoi rappresentanti partecipino alle deliberazioni degli istituti specializzati.

Articolo 71

Il Consiglio Economico e Sociale può prendere opportuni accordi per consultare le organizzazioni non governative interessate alle questioni che rientrino nella sua competenza. Tali accordi possono essere presi con organizzazioni internazionali e, se del caso, con organizzazioni nazionali, previa consultazione con il Membro delle Nazioni Unite interessato.

Articolo 72

1. Il Consiglio Economico e Sociale stabilisce il proprio regolamento, che comprende le norme relative alla designazione del suo Presidente.
2. Il Consiglio Economico e Sociale si riunisce secondo le esigenze, in conformità al proprio regolamento; quest'ultimo dovrà contenere disposizioni per la convocazione di riunioni a richiesta della maggioranza dei suoi Membri.

Capitolo XI: Dichiarazione concernente i territori non autonomi

Articolo 73

I Membri delle Nazioni Unite, i quali abbiano od assumano la responsabilità dell'amministrazione di territori la cui popolazione non abbia ancora raggiunto una piena autonomia, riconoscono il principio che gli interessi degli abitanti di tali territori sono preminenti, ed accettano come sacra missione l'obbligo di promuovere al massimo, nell'ambito del sistema di pace e di sicurezza internazionale istituito dal presente Statuto, il benessere degli abitanti di tali territori, e, a tal fine, l'obbligo:

- a. di assicurare, con il dovuto rispetto per la coltura delle popolazioni interessate, il loro progresso politico, economico, sociale ed educativo, il loro giusto trattamento e la loro protezione contro gli abusi;
- b. di sviluppare l'autogoverno delle popolazioni, di prenderne in debita considerazione le aspirazioni politiche e di assisterle nel progressivo sviluppo delle loro libere istituzioni politiche, in armonia con le circostanze particolari di ogni territorio e delle sue popolazioni, e del loro diverso grado di sviluppo;
- c. di rinsaldare la pace e la sicurezza internazionale;
- d. di promuovere misure costruttive di sviluppo, di incoraggiare ricerche, e di collaborare tra loro, e, quando e dove ne sia il caso, con gli istituti internazionali specializzati, per il pratico raggiungimento dei fini sociali, economici e scientifici enunciati in questo articolo;
- e. di trasmettere regolarmente al Segretario Generale, a scopo d'informazione e con le limitazioni che possono essere richieste dalla sicurezza e da considerazioni costituzionali, dati statistici ed altre notizie di natura tecnica, riguardanti le condizioni economiche, sociali ed educative nei territori di cui sono rispettivamente responsabili, eccezion fatta per quei territori cui si applicano i capitoli XII e XIII.

Articolo 74

I Membri delle Nazioni Unite riconoscono altresì che la loro politica nei riguardi dei territori cui si riferisce questo capitolo, non meno che nei riguardi dei loro territori metropolitani, deve basarsi sul principio generale del buon vicinato in materia sociale, economica e commerciale, tenuto il debito conto degli interessi e del benessere del resto del mondo.

Capitolo XII: Regime internazionale di amministrazione fiduciaria

Articolo 75

Le Nazioni Unite stabiliscono sotto la loro autorità un regime internazionale di amministrazione fiduciaria per l'amministrazione ed il controllo di quei territori che potranno essere sottoposti a tale regime con successive convenzioni

particolari. Questi territori sono qui di seguito indicati con l'espressione «territori in amministrazione fiduciaria».

Articolo 76

Gli obiettivi fondamentali del regime di amministrazione fiduciaria, in conformità ai fini delle Nazioni Unite enunciati nell'articolo 1 del presente Statuto, sono i seguenti:

- a. rinsaldare la pace e la sicurezza internazionale;
- b. promuovere il progresso politico, economico, sociale ed educativo degli abitanti dei territori in amministrazione fiduciaria, ed il loro progressivo avviamento all'autonomia od all'indipendenza, tenendo conto delle particolari condizioni di ciascun territorio e delle sue popolazioni, delle aspirazioni liberamente manifestate dalle popolazioni interessate, e delle disposizioni che potranno essere previste da ciascuna convenzione di amministrazione fiduciaria;
- c. incoraggiare il rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali per tutti senza distinzione di razza, sesso, lingua, o religione, ed incoraggiare il riconoscimento della interdipendenza dei popoli del mondo;
- d. assicurare parità di trattamento in materia sociale, economica e commerciale a tutti i Membri delle Nazioni Unite ed ai loro cittadini e così pure uguaglianza di trattamento a questi ultimi nell'amministrazione della giustizia, senza pregiudizio per il conseguimento dei sopraindicati obiettivi, e subordinatamente alle disposizioni dell'articolo 80.

Articolo 77

1. Il regime di amministrazione fiduciaria sarà applicato ai territori delle seguenti categorie che vi siano sottoposti mediante convenzioni di amministrazione fiduciaria:

- a. territori attualmente sottoposti a mandato;
- b. territori che vengono tolti a Stati nemici in conseguenza della seconda guerra mondiale;
- c. territori sottoposti volontariamente a tale regime dagli Stati responsabili della loro amministrazione.

2. Sarà oggetto di successivo accordo stabilire quali territori delle precedenti categorie saranno sottoposti al regime di amministrazione fiduciaria ed a quali condizioni.

Articolo 78

Il regime di amministrazione fiduciaria non si applicherà ai territori che siano divenuti Membri delle Nazioni Unite, dovendo le relazioni fra questi essere fondate sul rispetto del principio della sovrana uguaglianza.

Articolo 79

Le condizioni dell'amministrazione fiduciaria per ogni territorio da sottoporre al regime di amministrazione fiduciaria, come pure i relativi mutamenti od emendamenti, saranno convenuti tra gli Stati direttamente interessati, inclusa la potenza mandataria nel caso di territori sotto mandato di un Membro delle Nazioni Unite, e saranno approvati secondo le disposizioni degli articoli 83 e 85.

Articolo 80

1. Salvo quanto possa essere convenuto in singole convenzioni di amministrazione fiduciaria, stipulate a norma degli articoli 77, 79 ed 81, per sottoporre ciascun territorio al regime di amministrazione fiduciaria, e fino a quando tali convenzioni non siano state concluse, nessuna disposizione di questo capitolo deve essere interpretata in maniera da modificare in alcun modo i diritti di uno Stato o di una popolazione, o le disposizioni di atti internazionali vigenti, di cui siano parte Membri delle Nazioni Unite.

2. Il paragrafo 1 di questo articolo non deve essere interpretato in modo da dar motivo a ritardo o rinvio della negoziazione e stipulazione di convenzioni per sottoporre al regime di amministrazione fiduciaria dei territori sotto mandato, od altri, secondo quanto è previsto all'articolo 77.

Articolo 81

La convenzione di amministrazione fiduciaria dovrà in ogni caso comprendere le condizioni in base alle quali il territorio in questione sarà amministrato e designare l'autorità che eserciterà l'amministrazione del medesimo. Tale autorità, qui di seguito indicata con l'espressione «autorità amministratrice», potrà essere costituita da uno Stato o da più Stati o dall'Organizzazione stessa.

Articolo 82

In ogni convenzione di amministrazione fiduciaria potranno essere designate una o più zone strategiche che potranno comprendere tutto il territorio sottoposto all'amministrazione fiduciaria, od una sua parte, senza alcun pregiudizio dell'accordo o degli accordi speciali stipulati a norma dell'articolo 43.

Articolo 83

1. Tutte le funzioni delle Nazioni Unite relative alle zone strategiche, compresa l'approvazione delle disposizioni delle convenzioni di amministrazione fiduciaria e dei loro mutamenti od emendamenti, sono esercitate dal Consiglio di Sicurezza.

2. Gli obiettivi fondamentali indicati nell'articolo 76 valgono per la popolazione di ogni zona strategica.

3. Il Consiglio di Sicurezza si avvale, nel rispetto delle disposizioni delle convenzioni di amministrazione fiduciaria e senza pregiudizio delle considerazioni di sicurezza, dell'ausilio del Consiglio di Amministrazione Fiduciaria per esercitare, nelle zone strategiche, quelle funzioni che, in base al regime di amministrazione fiduciaria, spettano alle Nazioni Unite in materia politica, economica, sociale ed educativa.

Articolo 84

L'autorità amministratrice ha il dovere di fare in modo che il territorio amministrato prenda la sua parte al mantenimento della pace e della sicurezza internazionale. A questo fine l'autorità amministratrice può servirsi di forze armate volontarie, di facilitazioni e di assistenza da parte del territorio in amministrazione fiduciaria per l'adempimento degli obblighi da essa assunti a tale riguardo verso il Consiglio di Sicurezza, come pure per la difesa locale e per il mantenimento dell'ordine nel territorio in amministrazione.

Articolo 85

1. Le funzioni delle Nazioni Unite in rapporto alle convenzioni di amministrazione fiduciaria per tutte le zone non definite come strategiche, compresa l'approvazione delle disposizioni delle convenzioni di amministrazione fiduciaria e dei loro mutamenti od emendamenti, sono esercitate dall'Assemblea Generale.

2. Il Consiglio di Amministrazione Fiduciaria operante sotto la direzione dell'Assemblea Generale coadiuva quest'ultima nell'adempimento di tali funzioni.

Capitolo XIII: Consiglio di amministrazione fiduciaria

Composizione

Articolo 86

1. Il Consiglio di Amministrazione Fiduciaria si compone dei seguenti Membri delle Nazioni Unite:

- a. i Membri che amministrano territori in amministrazione fiduciaria;
- b. quelli, tra i Membri menzionati nominativamente nell'articolo 23, che non amministrano territori in amministrazione fiduciaria;
- c. tanti altri Membri eletti per la durata di tre anni dall'Assemblea Generale quanti siano necessari per ottenere che il numero totale dei membri del Consiglio di Amministrazione Fiduciaria si divida in parti uguali tra i Membri delle Nazioni Unite che amministrano territori in amministrazione fiduciaria e quelli che non ne amministrano.

2. Ogni Membro del Consiglio di Amministrazione Fiduciaria designa una persona particolarmente qualificata a rappresentarlo nel Consiglio stesso.

Funzioni e poteri

Articolo 87

L'Assemblea Generale e, sotto la sua direzione, il Consiglio di Amministrazione Fiduciaria, nell'esercizio delle loro funzioni, possono:

- a. esaminare le relazioni sottoposte dall'autorità amministratrice;
- b. ricevere petizioni ed esaminarle consultandosi al riguardo con l'autorità amministratrice;
- c. disporre visite periodiche ai rispettivi territori in amministrazione fiduciaria in epoche concordate con l'autorità amministratrice;
- d. esercitare queste ed altre attività in conformità alle disposizioni delle convenzioni di amministrazione fiduciaria.

Articolo 88

Il Consiglio di Amministrazione Fiduciaria formula un questionario sul progresso politico, economico, sociale ed educativo degli abitanti di ogni territorio in amministrazione fiduciaria, e l'autorità amministratrice di ogni territorio che rientri nella competenza dell'Assemblea Generale presenta a quest'ultima una relazione annuale redatta in base a tale questionario.

Votazione

Articolo 89

1. Ogni Membro del Consiglio di Amministrazione Fiduciaria dispone di un voto.
2. Le decisioni del Consiglio di Amministrazione Fiduciaria sono prese a maggioranza dei Membri presenti e votanti.

Procedura

Articolo 90

1. Il Consiglio di Amministrazione Fiduciaria stabilisce il proprio regolamento, che comprende le norme relative alla designazione del suo Presidente.
2. Il Consiglio di Amministrazione Fiduciaria si riunisce secondo le esigenze, in conformità al proprio regolamento; quest'ultimo dovrà contenere disposizioni per la convocazione di riunioni a richiesta della maggioranza dei suoi Membri.

Articolo 91

Il Consiglio di Amministrazione Fiduciaria si avvale, se del caso, dell'assistenza del Consiglio Economico e Sociale e degli istituti specializzati per le questioni che attengano alle loro rispettive competenze.

Capitolo XIV: Corte internazionale di giustizia

Articolo 92

La Corte Internazionale di Giustizia costituisce il principale organo giurisdizionale delle Nazioni Unite. Essa funziona in conformità allo Statuto annesso che è basato sullo Statuto della Corte Permanente di Giustizia Internazionale e forma parte integrante del presente Statuto.

Articolo 93

1. Tutti i Membri delle Nazioni Unite sono *ipso facto* aderenti allo Statuto della Corte Internazionale di Giustizia.
2. Uno Stato non Membro delle Nazioni Unite può aderire allo Statuto della Corte Internazionale di Giustizia alle condizioni da determinarsi caso per caso dall'Assemblea Generale su proposta del Consiglio di Sicurezza.

Articolo 94

1. Ciascun Membro delle Nazioni Unite si impegna a conformarsi alla decisione della Corte Internazionale di Giustizia in ogni controversia di cui esso sia parte.
2. Se una delle parti di una controversia non adempie gli obblighi che le incombono per effetto di una sentenza resa dalla Corte, l'altra parte può ricorrere al Consiglio di Sicurezza, il quale ha facoltà, ove lo ritenga necessario, di fare raccomandazioni o di decidere circa le misure da prendere perché la sentenza abbia esecuzione.

Articolo 95

Nessuna disposizione del presente Statuto impedisce ai Membri delle Nazioni Unite di deferire la soluzione delle loro controversie ad altri tribunali in virtù di accordi già esistenti o che possano essere conclusi in avvenire.

Articolo 96

1. L'Assemblea Generale od il Consiglio di Sicurezza possono chiedere alla Corte Internazionale di Giustizia un parere consultivo su qualunque questione giuridica.
2. Gli altri organi delle Nazioni Unite e gli istituti specializzati, che siano a ciò autorizzati in qualunque momento dall'Assemblea Generale, hanno anch'essi la facoltà di chiedere alla Corte pareri su questioni giuridiche che sorgano nell'ambito delle loro attività.

Capitolo XV: Segretariato

Articolo 97

Il Segretariato comprende un Segretario Generale ed il personale che l'Organizzazione possa richiedere. Il Segretario Generale è nominato dall'Assemblea Generale su proposta del Consiglio di Sicurezza. Egli è il più alto funzionario amministrativo dell'Organizzazione.

Articolo 98

Il Segretario Generale agisce in tale qualità in tutte le riunioni dell'Assemblea Generale, del Consiglio di Sicurezza, del Consiglio Economico e Sociale, del Consiglio di Amministrazione Fiduciaria, ed esplica altresì quelle altre funzioni che gli siano affidate da tali organi. Il Segretario Generale presenta all'Assemblea Generale una relazione annuale sul lavoro svolto dall'Organizzazione.

Articolo 99

Il Segretario Generale può richiamare l'attenzione del Consiglio di Sicurezza su qualunque questione che, a suo avviso, possa minacciare il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale.

Articolo 100

1. Nell'adempimento dei loro doveri il Segretario Generale ed il personale non solleciteranno né riceveranno istruzioni da alcun governo o da alcun'altra autorità estranea all'Organizzazione. Essi dovranno astenersi da qualunque azione che possa compromettere la loro posizione di funzionari internazionali responsabili solo di fronte all'Organizzazione.

2. Ciascun Membro delle Nazioni Unite s'impegna a rispettare il carattere esclusivamente internazionale delle funzioni del Segretario Generale e del personale, ed a non cercare di influenzarli nell'adempimento delle loro mansioni.

Articolo 101

1. Il personale è nominato dal Segretario Generale secondo le norme stabilite dall'Assemblea Generale.

2. Appositi funzionari sono assegnati in via permanente al Consiglio Economico e Sociale, al Consiglio di Amministrazione Fiduciaria, e, secondo le necessità, ad altri organi delle Nazioni Unite. Questi funzionari fanno parte del Segretariato.

3. La considerazione preminente nel reclutamento del personale e nella determinazione delle condizioni di impiego deve essere la necessità di assicurare il massimo grado di efficienza, competenza ed integrità. Sarà data la debita

considerazione all'importanza di reclutare il personale sulla base del criterio geografico più esteso possibile.

Capitolo XVI: Disposizioni varie

Articolo 102

1. Ogni trattato ed ogni accordo internazionale stipulato da un Membro delle Nazioni Unite dopo l'entrata in vigore del presente Statuto deve essere registrato al più presto possibile presso il Segretariato e pubblicato a cura di quest'ultimo.

2. Nessuno dei contraenti di un trattato o accordo internazionale che non sia stato registrato in conformità alle disposizioni del paragrafo 1 di questo articolo, potrà invocare il detto trattato o accordo davanti ad un organo delle Nazioni Unite.

Articolo 103

In caso di contrasto tra gli obblighi contratti dai Membri delle Nazioni Unite con il presente Statuto e gli obblighi da essi assunti in base a qualsiasi altro accordo internazionale prevarranno gli obblighi derivanti dal presente Statuto.

Articolo 104

L'Organizzazione gode, nel territorio di ciascuno dei suoi Membri, della capacità giuridica necessaria per l'esercizio delle sue funzioni e per il conseguimento dei suoi fini.

Articolo 105

1. L'Organizzazione gode, nel territorio di ciascuno dei suoi Membri, dei privilegi e delle immunità necessari per il conseguimento dei suoi fini.

2. I rappresentanti dei Membri delle Nazioni Unite ed i funzionari dell'Organizzazione godranno parimenti dei privilegi e delle immunità necessari per l'esercizio indipendente delle loro funzioni inerenti all'Organizzazione.

3. L'Assemblea Generale può fare raccomandazioni allo scopo di determinare i dettagli dell'applicazione dei paragrafi 1 e 2 di questo articolo, o proporre ai Membri delle Nazioni Unite delle convenzioni a tal fine.

Capitolo XVII: Disposizioni transitorie di sicurezza

Articolo 106

In attesa che entrino in vigore accordi speciali, previsti all'articolo 43, tali, secondo il parere del Consiglio di Sicurezza, da rendere ad esso possibile di

iniziare l'esercizio delle proprie funzioni a norma dell'articolo 42, gli Stati partecipanti alla Dichiarazione delle Quattro Potenze, firmata a Mosca il 30 ottobre 1943, e la Francia, giusta le disposizioni del paragrafo 5 di quella Dichiarazione, si consulteranno tra loro e, quando lo richiedano le circostanze, con altri Membri delle Nazioni Unite, in vista di quell'azione comune in nome dell'Organizzazione che possa essere necessaria al fine di mantenere la pace e la sicurezza internazionale.

Articolo 107

Nessuna disposizione del presente Statuto può infirmare o precludere, nei confronti di uno Stato che nella seconda guerra mondiale sia stato nemico di uno dei firmatari del presente Statuto, un'azione che venga intrapresa od autorizzata, come conseguenza di quella guerra, da parte dei Governi che hanno la responsabilità di una tale azione.

Capitolo XVIII: Emendamenti

Articolo 108

Gli emendamenti al presente Statuto entreranno in vigore per tutti i Membri delle Nazioni Unite quando saranno stati adottati alla maggioranza dei due terzi dei membri dell'Assemblea Generale e ratificati, in conformità alle rispettive norme costituzionali, da due terzi dei Membri delle Nazioni Unite, ivi compresi tutti i membri permanenti del Consiglio di Sicurezza.

Articolo 109

1. Una Conferenza Generale dei Membri delle Nazioni Unite per la revisione del presente Statuto potrà essere tenuta alla data e nel luogo da stabilirsi con un voto a maggioranza dei due terzi dei membri dell'Assemblea Generale e con un voto di nove membri qualsiasi del Consiglio di Sicurezza. Ogni Membro delle Nazioni Unite disporrà di un voto alla Conferenza.
2. Qualunque modificazione del presente Statuto proposta dalla Conferenza alla maggioranza dei due terzi entrerà in vigore quando sarà stata ratificata, in conformità alle rispettive norme costituzionali, dai due terzi dei Membri delle Nazioni Unite, ivi compresi tutti i membri permanenti del Consiglio di Sicurezza.
3. Se tale Conferenza non sarà stata tenuta prima della decima sessione annuale dell'Assemblea Generale susseguente all'entrata in vigore del presente Statuto, la proposta di convocare tale Conferenza dovrà essere iscritta all'ordine del giorno di quella sessione dell'Assemblea Generale, e la Conferenza sarà tenuta se così sarà stato deciso con un voto a maggioranza dei due terzi dei membri dell'Assemblea Generale e con un voto di sette membri qualsiasi del Consiglio di Sicurezza.

Capitolo XIX: Ratifica e firma

Articolo 110

1. Il presente Statuto sarà ratificato dagli Stati firmatari in conformità alle rispettive norme costituzionali.
2. Le ratifiche saranno depositate presso il Governo degli Stati Uniti d'America, che notificherà ogni deposito a tutti gli Stati firmatari ed al Segretario Generale dell'Organizzazione non appena questi sia stato nominato.
3. Il presente Statuto entrerà in vigore dopo il deposito delle ratifiche da parte della Repubblica di Cina, della Francia, dell'Unione delle Repubbliche Socialiste Sovietiche, del Regno Unito di Gran Bretagna ed Irlanda Settentrionale, degli Stati Uniti d'America e della maggioranza degli altri Stati firmatari. Un processo verbale del deposito delle ratifiche sarà quindi redatto a cura del Governo degli Stati Uniti d'America che ne comunicherà copia a tutti gli Stati firmatari.
4. Gli Stati firmatari del presente Statuto che lo ratificheranno dopo la sua entrata in vigore diventeranno Membri originari delle Nazioni Unite dalla data del deposito delle loro rispettive ratifiche.

Articolo 111

Il presente Statuto, di cui i testi cinese, inglese, francese, russo e spagnolo fanno ugualmente fede, sarà depositato negli archivi del Governo degli Stati Uniti d'America. Copie debitamente autenticate saranno trasmesse da quel Governo ai Governi degli altri Stati firmatari.

In fede di che i rappresentanti dei Governi delle Nazioni Unite hanno firmato il presente Statuto.

Fatto a San Francisco il ventisei giugno millenovecentoquarantacinque.

Le Nazioni Unite e il loro Statuto

1 Dalla Società delle Nazioni all'Organizzazione delle Nazioni Unite

11 La Società delle Nazioni

La Società delle Nazioni, fondata dopo la prima guerra mondiale, fu la prima organizzazione politica volta ad includere l'insieme della comunità internazionale.

Alla Conferenza della pace, riunitasi a Parigi nel 1919, venne istituita una commissione, diretta da Thomas Woodrow Wilson presidente degli Stati Uniti d'America, cui venne dato mandato d'elaborare un progetto di Società delle Nazioni. Un'apposita sottocommissione, consultati anche i 13 Stati neutri, fu presto in grado di sottoporre il progetto alla conferenza plenaria, la quale l'adottò, col titolo di «Patto della Società delle Nazioni», il 28 aprile 1919, dopo qualche emendamento di poco conto. Il patto venne poscia incorporato nel trattato di Versailles, del 28 giugno 1919, nonché negli altri trattati di pace stipulati nel quadro della Conferenza.

Gli Stati vincitori della prima guerra mondiale, firmatari dei trattati di pace, avevano la possibilità di divenire membri originari della Società delle Nazioni (SDN), e, di fatto, fecero tutti uso di questa facoltà, tranne gli Stati Uniti, l'Equatore e l'Hedjaz. La stessa facoltà era offerta agli Stati neutrali che aderissero al patto senza alcuna riserva, nel termine prescritto, e se ne prevalsero infatti in grande maggioranza. Il nostro Paese aderì alla Società delle Nazioni in seguito alla votazione del 16 maggio 1920, ribadendo peraltro che intendeva conservare la sua neutralità armata ¹⁾.

Scopo della SDN era di sviluppare la cooperazione tra le Nazioni e di garantir loro la pace e la sicurezza. La Società, la cui sede venne fissata in Ginevra, aveva, come organi, un'Assemblea, un Consiglio ed una Segreteria. Tutti i Membri erano rappresentati nell'Assemblea, ove fruivano di pari diritti; il Consiglio constava di membri permanenti e non permanenti, i primi non godendo peraltro d'alcuno statuto particolare ²⁾. Questi due organi erano competenti per ogni questione che rientrasse nella sfera d'attività della Società, o che attenesse alla pace mondiale; le loro decisioni avvenivano all'unanimità,

¹⁾ Messaggio del Consiglio federale all'Assemblea federale concernente la questione dell'ingresso della Svizzera nella Società delle Nazioni, del 4 agosto 1919, FF 1919 1127; Dichiarazione di Londra del Consiglio della Società delle Nazioni e Messaggio complessivo del Consiglio federale all'Assemblea federale sulla questione dell'ingresso della Svizzera nella Società delle Nazioni, del 17 febbraio 1920, FF 1920 I 467. Per rispettare i termini, la Svizzera notificò la propria adesione l'8 marzo 1920 con riserva d'approvazione da parte del popolo e dei Cantoni.

²⁾ Una prima versione del Patto elencava nominativamente, come membri permanenti, gli Stati Uniti, la Gran Bretagna, la Francia, l'Italia e il Giappone; nel testo definitivo invece si parla solo delle «principali potenze alleate e associate»

tranne per le questioni procedurali. La Segreteria era posta sotto la direzione di un segretario generale che fungeva, nel contempo, da segretario dell'Assemblea e del Consiglio.

Affinché la SDN fosse costantemente in grado di svolgere la sua principale funzione di guardiana della pace e della sicurezza, i Membri erano tenuti ad alcuni impegni concreti, quali il controllo degli armamenti, nonché il reciproco rispetto e mantenimento dell'integrità territoriale e dell'indipendenza politica.

La SDN doveva prendere provvedimenti in caso di guerra, o di pericolo di guerra, come anche, a domanda d'un solo o di più Membri, in ogni altro contesto minaccioso per la pace. I Membri si obbligavano a sottoporre ogni loro vertenza grave alla procedura arbitrale, oppure alla giurisdizione della Corte permanente di giustizia internazionale, istituita nel 1920, o infine all'esame del Consiglio della SDN. Quest'ultimo, o anche una delle due parti in lite, poteva deferire la vertenza all'Assemblea. Qualora il Consiglio avesse adottato all'unanimità, escluse le parti, una proposta di componimento e questa fosse accettata da una delle parti, diveniva illegale ricorrere, contro quest'ultima, alla guerra. Mancando ogni decisione, le parti in lite potevano, scorso un termine di tre mesi, agire nel modo da loro ritenuto necessario per il mantenimento del diritto e della giustizia. In virtù del Patto, ogni guerra o minaccia di guerra interessava la società intera; conseguentemente se uno Stato, violandolo, ricorreva alla guerra, tutti i Membri dovevano prendere, contro di esso, sanzioni economiche e finanziarie, fornire gli effettivi necessari all'esecuzione delle sanzioni militari e accordare alle forze della SDN il libero passaggio attraverso il loro territorio¹⁾. Era la prima volta che si tentava di garantire la pace mediante un sistema di sicurezza collettiva.

La SDN tendeva verso l'universalità, ed effettivamente, a partire dal nucleo iniziale dei vincitori della prima guerra mondiale e di alcuni Stati neutri, essa venne, a poco a poco, sviluppandosi nel senso di un'organizzazione quanto possibile vasta; tuttavia questa tendenza trovavasi limitata dalla lettera stessa del Patto e dalle condizioni mondiali dell'epoca. I fondatori della SDN avevano infatti inteso assicurare all'organizzazione una certa omogeneità, onde avevano decretato che potevano parteciparvi solo le comunità politiche che godessero dell'autodeterminazione, tale essendo appunto il senso dell'articolo 1 capoverso 2 del Patto, secondo il quale solo ogni Stato, dominio o colonia che si governasse liberamente poteva entrare nella Società; orbene, allora, le condizioni mondiali erano caratterizzate dal dominio coloniale, esteso a vastissime zone, prive d'ogni autodeterminazione, cosicché, oggettivamente, la SDN non poteva divenire veramente universale. Tuttavia l'ammissione dell'Abissinia, nel 1923, segnò l'emergere d'una concezione volta a superare, nel nome dell'universalità, i limiti testé indicati, nonché dell'incontrovertibile logica che il mantenimento della pace e la prevenzione della guerra sono

¹⁾ Giusta la dichiarazione del Consiglio della SDN, del 13 febbraio 1920, la Svizzera, a differenza degli altri Membri, era dispensata dal partecipare alle sanzioni militari. Nella risoluzione del 14 maggio 1938, il Consiglio della SDN prendeva atto dell'espressa intenzione elvetica di non più partecipare in alcun modo alla messa in opera dei disposti del patto concernenti le sanzioni.

finalità realizzabili solo da un'organizzazione che raggruppi il maggior numero possibile di Stati.

Tuttavia, nonostante questa concezione, mai la SDN divenne universale nell'accezione moderna del termine. Già in radice, del resto, la sua funzionalità trovavasi scemata dall'assenza degli Stati Uniti d'America, il cui senato non aveva approvato il Patto. La Germania venne ammessa solo nel 1926, ma già ne usciva nell'autunno del 1933, pochi mesi dopo l'accesso al potere di Adolfo Hitler. Quanto all'Unione Sovietica, essa aderì alla SDN soltanto nel 1934, allorché la Germania e il Giappone già si erano ritirati.

Allorché, nell'ottobre del 1935, l'Italia invase l'Abissinia violando il Patto, la SDN prescrisse sanzioni economiche contro l'aggressore. A dir vero le sanzioni non ebbero il successo previsto dacché la loro applicazione risultò molto esitante e, per di più, inficiata dalla carenza d'un embargo petrolifero e d'una chiusura del canale di Suez. Nonostante la nostra particolarissima situazione rispetto all'Italia, ci dichiarammo pronti a tener conto delle sanzioni decretate e, quindi, limitammo al flusso normale gli scambi commerciali, per non procurare al nostro vicino meridionale un numero accresciuto di divise. La SDN tolse le sanzioni nel luglio del 1936, dopo la conquista e l'annessione dell'Abissinia.

Ma, poco a poco, il generale affermarsi della politica di forza condusse la SDN al fallimento. Questa situazione incitò il nostro Paese a provvedere al ristabilimento della sua neutralità integrale, ristabilimento che il Consiglio della SDN riconobbe con la risoluzione del 14 maggio 1938. Comunque, allorché scoppiò la seconda guerra mondiale, la SDN aveva già perso ogni capacità d'azione. Tuttavia la sua dissoluzione formale venne pronunciata solo dopo la guerra, il 19 aprile 1946.

Benché la SDN si sia sfasciata sotto i sommovimenti politici, non va dimenticato che può vantare un buon numero di realizzazioni quali, segnatamente, l'aiuto alla ricostruzione, per esempio in Austria, il rimpatrio dei prigionieri di guerra, l'assistenza e la protezione a milioni di rifugiati russi, armeni e greci, per i quali venne concepito il passaporto Nansen ed istituito tutto un quadro di programmi di creazione di posti di lavoro. Tali realizzazioni faciliteranno poi la ripresa degli sforzi di pace dopo la seconda guerra mondiale. Pure all'epoca della SDN sono state adottate le prime convenzioni internazionali sulla protezione delle donne e dei fanciulli, nonché le norme minime per la protezione dei lavoratori, e sono state migliorate le regole sulle comunicazioni internazionali. Il sistema dei mandati, conferiti dalla SDN, servirà come modello per l'impostazione del regime di amministrazione fiduciaria. Per quanto concerne la codificazione del diritto internazionale, va menzionato che taluni lavori preparatori di codificazione, segnatamente nei settori del diritto negoziale e del diritto diplomatico e consolare, risalgono proprio alla SDN; il diritto del mare, che si configura oggi come uno dei compiti cardinali dell'ONU ai fini della codificazione, è stato anch'esso oggetto di discussioni già nel quadro della SDN. Quest'ultima va dunque considerata come il primo tentativo importante di organizzazione per la pace che ha influenzato oggettivamente lo sviluppo della cooperazione internazionale.

Il Patto della SDN non sanciva un divieto generale della guerra: gli Stati Membri conservavano il diritto di ricorrere alla forza come anche a sanzioni non militari, in diversi contesti, segnatamente per far rispettare i loro diritti. Solo il Patto Briand-Kellogg metterà la guerra fuori legge. Questo patto, elaborato dal ministro francese degli esteri e dal segretario di stato americano (da cui il suo doppio nome), venne firmato a Parigi il 27 agosto 1928. Gli Stati partecipanti riconoscono che il complotto delle vertenze va ricercato solo con mezzi pacifici e rinunciano al ricorso alla guerra in quanto strumento di politica nazionale. Per la prima volta la guerra d'aggressione veniva così vietata in quanto tale, persino in quanto mezzo per gli Stati di ottenere il rispetto dei loro diritti. Da allora la guerra, in diritto internazionale, è ammessa soltanto per legittima difesa.

12 Creazione dell'ONU

Ancorché la SDN non avesse potuto impedire la seconda guerra mondiale, ci si chiese, subito dopo il conflitto, se non convenisse cioè nondimeno battere la stessa strada e tentare, una volta ancora, di garantire il mantenimento della pace mediante un'organizzazione internazionale; su tale strada, il primo passo consisteva nel decidere se continuare con la SDN o impostare invece un'organizzazione nuova.

Gli Alleati ammettevano, di massima, che lo scacco della SDN non dimostrava, di per sé, l'inattuabilità del progetto di garantire la pace mediante l'organizzazione della comunità internazionale e l'istituzione di un sistema di sicurezza collettiva; essi preferirono tuttavia creare un'istituzione su basi nuove, tenendo la mente volta alle carenze emerse nella Società delle Nazioni e senza contentarsi di fare un calco di quella prima organizzazione di pace.

Per questa ragione venne impostata l'ONU, in quanto ente politico mondiale, prima ancora che la seconda guerra mondiale cessasse e che la SDN fosse formalmente sciolta. In una dichiarazione del 14 agosto 1941, detta Carta dell'Atlantico, il presidente degli Stati Uniti d'America, Franklin D. Roosevelt, e il primo ministro di Gran Bretagna, Winston S. Churchill, esprimevano la speranza di riuscire a creare un sistema esteso e permanente di sicurezza generale, affinché tutti gli uomini potessero, in tutti i Paesi, vivere liberi dalla paura e dal bisogno. Il 24 settembre dello stesso anno, i rappresentanti di otto governi in esilio, della Francia libera e dell'Unione Sovietica aderirono alla Carta dell'Atlantico, cosicché questa poté servire di base alla Dichiarazione delle Nazioni Unite, del primo gennaio 1942, che venne poi firmata da 26 Stati in guerra contro le forze dell'Asse (Germania, Italia e Giappone) e alla quale 21 altri Stati aderirono sino alla fine della guerra. Il 30 ottobre 1943, a Mosca, i ministri degli esteri degli Stati Uniti, di Gran Bretagna, d'Unione Sovietica e di Cina formularono l'auspicio che venisse creata un'organizzazione internazionale per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale. Roosevelt, Churchill e Stalin riaffermarono questa intenzione nel corso della conferenza tenuta a Teheran, dal 28 novembre al 1° dicembre 1943.

I primi concreti provvedimenti intesi a creare la nuova organizzazione politica mondiale vennero presi alla conferenza di Dumbarton Oaks che, convocata dagli Stati Uniti, si tenne dal 21 agosto al 7 ottobre 1944 e alla quale il Dipartimento di Stato americano aveva sottoposto, come base di discussione, il documento «Possible Plan for a General International Organization». I risultati dei lavori vennero pubblicati con il titolo di «Proposte di Dumbarton Oaks». Queste presentavano, articolati in 12 capitoli, la maggior parte dei disposti relativi ai compiti e ai principi dell'attuale Organizzazione delle Nazioni Unite, nonché alla struttura, alle funzioni e alle procedure dei suoi organi. Le proposte di Dumbarton Oaks, nella forma di raccomandazioni comuni dei delegati partecipanti, vennero sottoposte a tutti gli Stati firmatari della Dichiarazione delle Nazioni Unite del primo gennaio 1942. I temi in sospeso poterono poi essere risolti a Mosca (9–20 ottobre 1944), nonché alla Conferenza di Yalta (4–11 febbraio 1945). Proprio in quest'ultima conferenza si inventò, segnatamente, la formula del «voto di Yalta», consistente nell'assegnazione del diritto di veto ai membri permanenti del Consiglio di Sicurezza.

Il testo definitivo dello Statuto delle Nazioni Unite venne messo in punto dalla conferenza di San Francisco (25 aprile – 26 giugno 1945), alla quale le quattro grandi Potenze avevano invitato tutti gli Stati che avessero, fino a quel momento, firmato la Dichiarazione delle Nazioni Unite. Contrariamente alla conferenza della pace del 1919, in Parigi, quella di San Francisco non offrì affatto ai Neutri la possibilità di pronunciarsi sui progetti. Il 25 giugno 1945, venne adottato, all'unanimità e senza riserve da parte dei 50 partecipanti alla conferenza, lo Statuto delle Nazioni Unite, che entrò in vigore il 24 ottobre 1945, conformemente al proprio articolo 110, dopo che la Cina, gli Stati Uniti, la Francia, la Gran Bretagna, l'Unione Sovietica, nonché la maggioranza degli altri firmatari, ebbero depositato i loro strumenti di ratifica presso il Governo degli Stati Uniti d'America ¹⁾.

La prima assemblea generale della nuova organizzazione mondiale s'aperse l'11 gennaio 1946, in Londra, ove il Consiglio di Sicurezza si riunì, esso pure per la prima volta, il 17 gennaio. Venne poscia eletto, il primo febbraio, il segretario generale, il norvegese Trygve Lie, e Nuova York venne scelta come sede, con decisione del 14 febbraio. In seguito a un accordo concernente la ripresa degli edifici della SDN, adottato dall'ultima assemblea di questa organizzazione il 18 aprile 1946, il palazzo delle Nazioni, in Ginevra, venne assegnato all'ONU; trovavasi così apprestata la base per fare, di Ginevra, il secondo centro delle Nazioni Unite, dopo Nuova York ²⁾.

¹⁾ Da allora il 24 ottobre viene ufficialmente celebrato come la giornata delle Nazioni Unite.

²⁾ L'11 giugno–10 luglio 1946 la Svizzera concluse un accordo provvisorio sui privilegi e le immunità dell'Organizzazione delle Nazioni Unite che non è mai stato sostituito ed è stato approvato dalle Camere il 29 settembre 1955 (cfr. Messaggio del CF del 28 luglio 1955 FF, ed. franc. 1955 II 389). Mediante scambio di note del 5/19 aprile 1963 alla locuzione «accordo provvisorio» è stato sostituito il termine di «accordo».

2 L'Organizzazione delle Nazioni Unite qual è delineata nello Statuto

21 Natura giuridica dell'ONU

Contrariamente al Patto della Società delle Nazioni, che era parte integrante dei trattati di pace del 1919 e del 1920, lo Statuto delle Nazioni Unite si configura come un testo internazionale indipendente. Essendo fondata su un tale Statuto, l'ONU si pone dunque come un'organizzazione internazionale composta di Stati sovrani. Ancorché lo Statuto non conferisca espressamente all'ONU la personalità giuridica di diritto internazionale, la Corte internazionale di giustizia ha constatato, in un parere dell'11 aprile 1949, che l'ente possiede questa personalità anche rispetto a Stati non partecipanti¹⁾. L'ONU può pertanto concludere dei trattati internazionali e possiede un diritto di protezione funzionale per i propri agenti; inoltre, giusta gli articoli 104 e 105 dello Statuto, gode, sul territorio di ciascuno dei suoi Membri, della capacità giuridica, dei privilegi e delle immunità necessari per esercitare le sue funzioni e raggiungere le sue finalità.

Tuttavia l'ONU non è divenuta, con ciò, un'organizzazione sopranazionale. Come il nostro Collegio già l'ha esposto nel 1974, seppure in altro contesto²⁾, un'organizzazione può essere considerata sopranazionale soltanto se riunisce le quattro condizioni seguenti: i suoi organi sono composti di persone indipendenti non vincolate ad istruzioni governative; le attribuzioni vengono attuate con decisioni a maggioranza, e non secondo la norma dell'unanimità; le decisioni entrano direttamente in vigore e sono immediatamente applicabili; infine, il campo d'attività è materialmente assai esteso. Orbene, l'ONU non soddisfa all'insieme di queste quattro condizioni; unicamente la competenza del Consiglio di sicurezza di decretare sanzioni militari o non militari potrebbe costituire l'avvio di un potere veramente sopranazionale. In nessun caso l'adesione all'ONU influisce sulla sovranità o gli istituti interni di uno Stato.

22 Finalità e principi delle Nazioni Unite

L'ONU, nata nel 1945 sotto la sferza della seconda guerra mondiale, era destinata, giusta la volontà dei fondatori quale espressa nella prima frase del preambolo dello Statuto, a salvare «le future generazioni dal flagello della guerra che per due volte, nel corso di questa generazione, ha portato indicibili afflizioni all'umanità».

Per svolgere quest'alto compito, l'ONU prospettò quattro finalità principali, enunciate nell'articolo primo dello Statuto:

1. «mantenere la pace e la sicurezza internazionale mediante efficaci misure collettive e mezzi pacifici, in conformità ai principi della giustizia e del diritto internazionale. . .»,

¹⁾ CIG, raccolta 1949, p. 185.

²⁾ Messaggio del 23 ottobre 1974 sul riordinamento del referendum in materia di trattati internazionali FF 1974 II 1113.

2. «sviluppare tra le Nazioni relazioni amichevoli fondate sul rispetto del principio dell'uguaglianza dei diritti e dell'autodecisione dei popoli...»,
3. «conseguire la cooperazione internazionale nella soluzione dei problemi ... di carattere economico e sociale, culturale o umanitario e... promuovere ed incoraggiare il rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali...»,
4. «costituire un centro per il coordinamento dell'attività delle Nazioni volta al conseguimento di questi fini comuni». ¹⁾

Queste linee direttive, cui i Membri devono ispirarsi nel loro comportamento individuale e collettivo, si richiamano al fatto che, per realizzare la pace e la sicurezza internazionale, non basta impedire e arginare i conflitti armati, bensì occorre tagliarne le profonde radici. Queste ultime non consistono del resto solo nelle vertenze politiche e nelle contrapposizioni ideologiche ma anche nella miseria, nella fame, nella malattia, nella mancanza d'istruzione: problemi elementari che l'Umanità trova, sempre più minacciosi, sul suo cammino.

Per questi motivi, lo Statuto non si accontenta di dare all'ONU la competenza di «prendere efficaci misure collettive per prevenire e rimuovere le minacce alla pace, per reprimere gli atti di aggressione o le altre violazioni della pace e conseguire, con mezzi pacifici ed in conformità ai principi della giustizia e del diritto internazionale, la composizione o la soluzione delle controversie o delle situazioni internazionali che potrebbero portare ad una violazione della pace», bensì asserisce il principio che quest'ultima non può essere assicurata al di fuori del riconoscimento del valore e della dignità della persona umana, nonché dell'uguaglianza tra le Nazioni grandi e piccole. Il testo afferma inoltre che una vera condizione di pace è concepibile solo se si provvede a risolvere, nel mondo intero, i problemi economici e sociali. Per questa ragione occorre, proprio ai fini della pace, promuovere il progresso sociale.

Congruentemente con le finalità così definite, lo Statuto enuncia, nell'articolo 2, i seguenti sette principi ²⁾:

1. Tutti i Membri sono ugualmente sovrani;
2. I Membri devono adempiere in buona fede gli obblighi da loro assunti in conformità allo Statuto;
3. I Membri devono risolvere le loro controversie internazionali con mezzi pacifici;
4. I Membri devono astenersi dalla minaccia o dall'uso della forza;
5. I Membri devono assistere l'Organizzazione, in qualsiasi azione da questa intrapresa;
6. L'Organizzazione deve fare in modo che anche gli Stati impariticipi agiscano in conformità a questi principi, per quanto possa essere necessario al mantenimento della pace e della sicurezza internazionale;

¹⁾ Vedasi in proposito il parere della Corte internazionale di giustizia, del 20 luglio 1962, CIG, raccolta 1962, p. 167.

²⁾ Nella risoluzione 2625 (XXV), del 24 ottobre 1970, sui principi di diritto internazionale reggenti le relazioni amichevoli e la cooperazione tra gli Stati giusta lo statuto delle Nazioni Unite, l'Assemblea generale ha cercato d'approfondire e di sviluppare le idee che sottendono queste finalità e questi principi.

7. Le Nazioni Unite non possono intervenire in questioni che appartengono essenzialmente alla competenza interna di uno Stato, nè obbligare i Membri a sottoporre tali questioni ad una procedura di regolamento in applicazione dello Statuto, questo principio non pregiudicando però l'applicazione di misure coercitive.

Queste massime evidenziano le funzioni politiche dell'Organizzazione e dei suoi Membri e delimitano nel contempo il campo d'azione.

Il principio della *sovrana uguaglianza* di tutti i Membri riveste un duplice significato: in primo luogo significa che tutti i Membri sono uguali in diritto; in secondo luogo significa che essi sono tenuti al mutuo rispetto della loro integrità territoriale ed indipendenza politica.

All'ONU tutti i Membri dispongono di una voce, le grandi Potenze al pari dei piccoli Stati. Inoltre tutti sono eleggibili nei diversi organi principali e sussidiari raggruppanti un numero limitato di membri e rinnovati per rotazione. Il principio dell'uguaglianza vien peraltro disatteso per il Consiglio di Sicurezza, in seno al quale le cinque grandi Potenze (Cina, Stati Uniti, Francia, Gran Bretagna e Unione Sovietica) hanno ciascuna un seggio permanente e dispongono del diritto di veto.

Anche i cosiddetti Microstati possono divenir membri dell'Organizzazione, con tutti i diritti e doveri connessi. Si era parlato un tempo di accordare ad essi solo la posizione di Membri associati ma, attualmente, l'idea è abbandonata, specie dacché diversi Microstati vennero ammessi come Membri, su piede di parità.

Questa evoluzione può essere criticata, argomentando che la partecipazione di un gran numero di Microstati potrebbe falsare i rapporti di forza nell'Organizzazione; non si deve tuttavia misconoscere che l'ammissione dei Microstati ha fatto dell'ONU un foro, nel quale i Membri più deboli della comunità internazionale hanno la possibilità di esprimersi. L'ONU soddisfa così ad un principio democratico elementare e si pone come un fattore nuovo della politica mondiale.

Inoltre, qualificando «sovrana» l'uguaglianza di tutti i Membri, lo Statuto sottintende che ogni Membro ha il diritto di determinare il proprio sistema politico, sociale, economico e culturale. Questa facoltà trovasi tuttavia limitata da taluni principi del diritto internazionale, tra i quali primeggia quello del rispetto dei diritti dell'uomo.

Il principio giusta il quale i membri devono adempiere in *buona fede* gli obblighi da loro assunti, in virtù dello Statuto, corrisponde a una norma del tutto generale del diritto internazionale e si applica a qualunque trattato internazionale. Occorre sottolineare che, in caso di dubbio, ogni disposto va interpretato nello spirito dello Statuto, vale a dire in consonanza con le finalità supreme dell'Organizzazione.

Analogamente ai Partecipanti del patto Briand-Kellog, i Membri dell'ONU devono, giusta il capitolo VI dello Statuto, risolvere le loro controversie con *mezzi pacifici* in maniera che la pace, la sicurezza internazionale e la giustizia non vengano messe in pericolo. L'ONU non pretende tuttavia d'averne un'esclu-

siva per comporre queste vertenze, onde lascia le parti libere di ricorrere alle procedure ritenute appropriate alle circostanze nonché alla natura del litigio. Tra i succitati «mezzi pacifici», l'articolo 33 elenca i negoziati, le inchieste, la mediazione, la conciliazione, l'arbitrato, il regolamento giudiziale e il ricorso ad organizzazioni o accordi regionali. Qualora le parti non riescano ad accordarsi sulla scelta di una procedura, o non regolino la vertenza giusta la procedura adottata, la questione può essere deferita al Consiglio di sicurezza o all'Assemblea generale. Questi due organi politici possono tuttavia soltanto raccomandare procedure o metodi adeguati, oppure proporre una soluzione, ma non hanno facoltà alcuna di pronunciare una decisione obbligatoria. Eccetto le vertenze giuridiche, per le quali si può adire la Corte internazionale di giustizia, l'ONU non ha mezzo alcuno di imporre alle parti una decisione cogente. Può tuttavia esercitare una pressione politica.

Nelle loro relazioni internazionali i membri devono *astenersi dalla minaccia o dall'uso della forza*, sia contro l'integrità territoriale o l'indipendenza politica di qualsiasi Stato, sia in qualunque altra maniera incompatibile con i fini dell'Organizzazione. Il ricorso alla forza è ammesso di norma solo nel quadro delle misure coercitive dell'ONU, decretate in virtù del capitolo settimo dal Consiglio di Sicurezza, che è organo competente per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale. Vi è però, ovviamente, un'eccezione al divieto generale di ricorrere alla forza, ed è quella configurata dall'imprescrittibile diritto di legittima difesa, individuale o collettiva, qual è richiamato nell'articolo 51. Un Membro dell'ONU, vittima di un'aggressione, può esercitare tal diritto fino a quando il Consiglio di sicurezza avrà preso necessari provvedimenti per mantenere la pace e la sicurezza internazionale.

Analogamente al Patto della SDN, lo Statuto delle Nazioni Unite si radica nell'idea di mantenere la pace mediante un *sistema di sicurezza collettiva*. Tuttavia, viste le esperienze della SDN, il sistema è stato modificato in diversi punti.

Quello impostato dal Patto subordinava l'applicazione delle sanzioni all'emergere di talune condizioni ben definite, tra le quali figurava segnatamente l'atto di guerra. Il compito di decidere, almeno formalmente, se queste condizioni fossero, di fatto, riunite era lasciato ad ogni singolo Stato. Nello Statuto, invece, le situazioni che possono originare le sanzioni sono concepite in modo nettamente più ampio (trattasi, secondo l'articolo 39, di una minaccia alla pace, di una violazione della pace o di un atto di aggressione) e il compito di accertare l'esistenza di una tale situazione, e conseguentemente di raccomandare o ordinare le sanzioni, è affidato al Consiglio di sicurezza. Tale competenza deriva dagli articoli 24 e 25, giusta i quali i Membri conferiscono al Consiglio di sicurezza la *responsabilità principale del mantenimento della pace e della sicurezza* e riconoscono che esso agisce in loro nome svolgendo i compiti derivanti da tale responsabilità. I Membri convengono inoltre d'accettare e d'applicare le decisioni del Consiglio di sicurezza.

Quest'ultimo dispone di un'ampia facoltà d'apprezzamento per riscontrare le condizioni di cui nell'articolo 39. La definizione dell'aggressione, adottata dall'Assemblea generale nel 1974, può servirgli come punto di riferimento,

senza peraltro scemargli la libertà di giudizio riconosciuta dallo Statuto ¹⁾. L'esperienza ha dimostrato che anche la situazione interna d'uno Stato può presentare una minaccia per la pace internazionale e, quindi, l'articolo 2 numero 7 precisa che il principio giusta il quale l'ONU non deve intervenire negli affari interni non pregiudica «l'applicazione di misure coercitive a norma del capitolo VII».

Il Consiglio di sicurezza, se accerta l'esistenza oggettiva d'una situazione, quale è tratteggiata nell'articolo 39, può ordinare provvedimenti non implicanti la forza, oppure, qualora questi si rivelino insufficienti, decretare anche provvedimenti militari.

Giusta l'articolo 41, le misure non militari includono l'interruzione totale o parziale delle relazioni economiche e delle comunicazioni ferroviarie, marittime, aeree, postali, telegrafiche, radio ed altre, nonché la rottura delle relazioni diplomatiche.

Le sanzioni militari consistono, in virtù dell'articolo 42, in dimostrazioni, blocchi ed altre operazioni mediante forze aeree, navali o terrestri dei Membri delle Nazioni Unite.

L'obbligo dei Membri, sancito dall'articolo 25, di accettare ed eseguire le decisioni del Consiglio di sicurezza trovasi limitato da taluni disposti: conformemente all'articolo 48, infatti, il Consiglio di sicurezza può incaricare tutti i Membri, o anche solo alcuni di essi, di prendere i provvedimenti richiesti dall'esecuzione delle sue decisioni. Mentre le sanzioni non militari devono essere eseguite direttamente dai Membri a ciò chiamati, l'assistenza a sanzioni militari può essere domandata, giusta l'articolo 43, soltanto ai Membri che hanno all'uopo stipulato, poi ratificato, un accordo specifico con il Consiglio di sicurezza. Questi accordi stabiliscono gli effettivi e il tipo di forze armate da mettere a disposizione, il grado di preparazione, la loro dislocazione generale, come anche la natura delle facilitazioni e dell'assistenza da fornirsi.

Sinora questo sistema di sicurezza collettiva non ha dimostrato d'avere l'efficacia originariamente pronosticata: nessun Membro ha concluso con il Consiglio di sicurezza l'accordo specifico previsto nell'articolo 43, e già questa carenza basterebbe per frustrare le sanzioni militari. Queste ultime, del resto, risultano improponibili anche per ragioni politiche. Per contro, il Consiglio di sicurezza ha ordinato a due riprese sanzioni non militari, derivate dal capo settimo dello Statuto: la prima volta contro la Rhodesia e, la seconda, contro l'Africa del Sud. Il 16 dicembre 1966, richiamando gli articoli 39 e 41 dello Statuto, il Consiglio di sicurezza decretava infatti provvedimenti economici contro la colonia britannica ribelle della Rhodesia; queste sanzioni economiche vennero rafforzate il 29 maggio 1968 ²⁾. Il 4 novembre 1977, il Consiglio di sicurezza ordinava un embargo sulle armi destinate all'Africa del Sud. In ambedue i casi il Consiglio invitò tutti i Membri, e anche gli Stati non membri, ad applicare queste sanzioni.

¹⁾ Risoluzione 3314 (XXIX) del 14 dicembre 1974.

²⁾ In seguito alla Conferenza di Londra sulla Rhodesia il Consiglio di sicurezza abrogò, il 21 dicembre 1979, tutti i provvedimenti presi contro quel Paese.

Giusta l'articolo 2 numero 6, l'Organizzazione deve fare in modo che *gli Stati imparicipi agiscano in conformità ai principi statutari* nella misura necessaria al mantenimento della pace e della sicurezza internazionale. Grazie a questo disposto si è cercato di creare un fondamento giuridico per associare gli Stati imparicipi, seppure in misura limitata, all'azione dell'ONU, dacché risultava pur chiaro che la pace poteva essere garantita solo dall'impegno dell'intera comunità internazionale.

Uno Stato imparicipi potrebbe obiettare che un trattato internazionale, di cui non è parte, non può imporgli alcun obbligo giuridico, e quest'argomento è per principio valido; in pratica però si può considerare che gli obblighi derivanti dallo Statuto si sovrappongono, in gran parte, alle concezioni giuridiche che governano tutta la comunità mondiale degli Stati, in specie l'obbligo del componimento pacifico delle controversie, o quello del divieto generale di ricorrere alla forza. Siamo cioè di fronte a norme che vincolano del pari tutti gli Stati, anche quelli non membri. Occorre infine chiedersi fino a qual punto le sanzioni ordinate dall'ONU concernano parimente uno Stato imparicipi. Per risolvere questa questione un ragionamento giuridico non basta, occorre passare al piano politico: da questa angolatura, lo Statuto assume chiaramente una portata maggiore di qualunque altro trattato giuridico internazionale, non foss'altro perché l'Organizzazione raggruppa praticamente tutti gli Stati del mondo. Così stando le cose, risulta difficile per uno Stato imparicipi, visto il rapporto di forze, ignorare l'applicazione universale che l'ONU intende dare ai provvedimenti per il mantenimento della pace e della sicurezza. Questa conseguenza politica è apparsa con palmare evidenza nel caso delle sanzioni adottate contro la Rhodesia e contro l'Africa del Sud: il Consiglio di sicurezza, infatti, non si è indirizzato soltanto ai Membri bensì anche agli Stati imparicipi ed ha chiesto loro di conformarsi alle sue decisioni.

Infine l'ONU non è autorizzata a intervenire in questioni che ricadono essenzialmente nell'ambito della *competenza interna di uno Stato*. I Membri non hanno dunque l'obbligo di sottoporre gli affari di questo tipo a una procedura di regolamento giusta lo Statuto. Questa massima non inficia punto l'applicazione delle misure coercitive previste dal capo settimo dello Statuto.¹⁾

Le questioni che non sono oggetto di norme giuridiche internazionali ricadono, di massima, nell'ambito riservato agli Stati; tuttavia, col continuo accrescersi dell'interdipendenza dei singoli elementi della comunità internazionale, il campo d'azione che il diritto internazionale lascia all'arbitrio degli Stati va viepiù restringendosi. Sempre più numerosi sono i temi, un tempo di competenza esclusiva degli Stati, che rientrano oggigiorno nell'ambito del diritto internazionale generale o del diritto negoziale. Per la loro stessa natura taluni temi restano però chiaramente di competenza nazionale e lo Statuto lo sottolinea: trattasi in particolare della costituzione, della struttura dello Stato

¹⁾ A dir vero questa conseguenza è ovvia: infatti il Consiglio di sicurezza sancisce provvedimenti coercitivi giusta il capo settimo in caso di minaccia contro la pace, di violazione della pace o di atti d'aggressione, vale a dire allorché un affare, o almeno i suoi effetti, travalicano il quadro della competenza interna di uno Stato.

e dei suoi organi, dei diritti e doveri dei cittadini, nonché di tutte le materie che concernono l'essenza stessa di una collettività statale.

La prassi dell'ONU tende ad interpretare in modo viepiù restrittivo la riserva di competenza interna degli Stati. A diverse riprese, l'Assemblea generale ha infatti disatteso la riserva quando si trattava di questioni oggetto di trattati internazionali; in altri casi, ha fondato le proprie risoluzioni, concernenti Stati determinati, sui principi dello Statuto, vale a dire sul rispetto dei diritti dell'uomo e dei diritti dei popoli all'autodeterminazione. In diverse occasioni l'ONU è dunque intervenuta in conflitti che erano certamente d'origine interna ma che, secondo gli organi competenti, potevano avere dei riflessi sulla pace e la sicurezza internazionali. Solo mancando tali motivi, l'ONU può dunque vedersi opporre l'eccezione di competenza interna. Tuttavia va precisato che lo Statuto esclude soltanto gli «interventi», propriamente detti, di un organo dell'ONU negli affari interni di uno Stato (la nozione d'intervento non si limita a misure cogenti ma si estende anche alle risoluzioni che concernono Stati determinati nel quadro di un conflitto dato), per contro, giusta la prassi, la riserva di competenza interna non preclude all'ONU le discussioni di questioni concernenti gli affari interni di uno Stato, né l'istituzione di una commissione d'inchiesta per l'esame dell'affare così discusso.

23 Struttura istituzionale dell'ONU

L'ONU consta di sei organi principali e di numerosi organi sussidiari, istituiti nel corso degli anni per assolvere compiti precisi. L'Organizzazione dispone inoltre di istituti specializzati che lavorano in settori particolari della cooperazione internazionale.

231 Organi principali

Lo Statuto istituisce, quali organi principali, l'Assemblea generale, il Consiglio di sicurezza, il Consiglio economico e sociale, il Consiglio di amministrazione fiduciaria, una Corte internazionale di giustizia e un Segretariato. L'importanza di ognuno di questi organi è venuta mutando in funzione dell'evolversi della situazione politica generale nei 30 anni di vita dell'organizzazione.

231.1 Assembleia generale

L'Assemblea generale svolge un ruolo particolare nel quadro del sistema onusiano. Ancorché non soprastia agli altri organi principali, rappresenta nondimeno il centro dell'organizzazione, ove si incrociano tutti i fili della cooperazione internazionale. L'Assemblea fa proposte volte al mantenimento e allo sviluppo di questa cooperazione nonché alla soluzione di problemi internazionali e prende, in molti casi, decisioni definitive.

Tutti i Membri sono rappresentati nell'Assemblea generale. Siccome l'ONU non è un ente sopranazionale, l'Assemblea non può venir considerata un

parlamento mondiale; trattasi piuttosto di una conferenza interstatale, le cui delegazioni rappresentano i governi e devono seguirne le istruzioni.

In Assemblea ogni membro dispone, indipendentemente dalla propria importanza, d'un voto, in congruenza col principio della sovrana uguaglianza enunciato nell'articolo 2. Le decisioni dell'Assemblea vengono prese, in genere, a maggioranza semplice dei Membri presenti e votanti; solo per questioni importanti viene richiesta la maggioranza qualificata dei 2/3 dei Membri presenti e votanti. L'articolo 18 capoverso 2 enumera le questioni considerate importanti: le raccomandazioni sul mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, l'elezione dei Membri non permanenti del Consiglio di sicurezza e degli altri organi principali, l'ammissione di nuovi Membri o la loro sospensione ed espulsione, il funzionamento del regime di amministrazione fiduciaria e il bilancio. Inoltre l'Assemblea ha facoltà di determinare, mediante voto a maggioranza semplice, nuove categorie di questioni importanti da includere nell'elenco dell'articolo 18 capoverso 2.

L'Assemblea generale si riunisce una volta all'anno per una sessione ordinaria che inizia il terzo martedì di settembre e termina, in genere, a Natale; per esaurire l'ordine del giorno, l'Assemblea, se occorre, può decidere di riprendere i lavori dopo tale data, e, di fatto, a diverse riprese, negli ultimi tempi, si è ricorso a questa possibilità, tanta è oggi l'importanza e la complessità dei problemi.

Inoltre, a domanda del Consiglio di sicurezza o della maggioranza dei Membri, il segretario generale può convocare una sessione straordinaria dedicata a un tema preciso. La risoluzione «Unione per la pace», adottata nel 1950¹⁾, consente infine di convocare, entro 24 ore, una sessione straordinaria urgente in caso di crisi internazionale.

Quasi tutte le questioni trattate all'ONU ricadono nell'ambito di competenza dell'Assemblea generale, distribuendosi in due categorie principali: questioni attenenti al conseguimento degli scopi fissati statutariamente e questioni interne proprie dell'organizzazione.

L'insieme di queste due categorie configura certo un campo d'attività molto vasto, tuttavia la natura di tale attività è assai limitata, infatti le decisioni assembleari hanno portata giuridica cogente soltanto nel settore interno mentre, per tutte le altre questioni, esse assumono la forma di mere raccomandazioni, prive di forza obbligatoria. Così, per esempio, l'Assemblea è competente per lo studio dei principi generali della cooperazione nel mantenimento della pace e della sicurezza, e può fare in merito delle raccomandazioni, ma allorché tal mantenimento esige provvedimenti concreti tocca al Consiglio di sicurezza occuparsi della questione e, fintanto ch'esso ne tratta, l'Assemblea perde anche la facoltà di fare raccomandazioni (a meno che il Consiglio stesso l'inviti).

Con riserva delle attività del Consiglio di sicurezza, l'Assemblea può raccomandare provvedimenti volti a regolare una situazione minacciosa per la pace internazionale o le relazioni amichevoli fra gli Stati.

¹⁾ Risoluzione 377 (V) del 3 novembre 1950.

Oltre queste sue funzioni, inerenti al mantenimento della pace, l'Assemblea generale può ordinare inchieste o emettere raccomandazioni nei settori più vari. In tal modo essa mira a favorire la cooperazione non soltanto sul piano politico, bensì anche sui piani economico, sociale e culturale, nonché su quello dell'educazione e della sanità; essa opera inoltre per lo sviluppo del diritto internazionale e per la sua codificazione e contribuisce all'attuazione dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

In passato le funzioni dell'Assemblea nel quadro del regime d'amministrazione fiduciaria ritenevano una notevole importanza ¹⁾ e i suoi sforzi in favore dello sviluppo nei territori non autonomi erano ingenti. Oggigiorno invece, non essendovi praticamente più territori sotto amministrazione fiduciaria o addirittura sotto dominio coloniale, questo settore d'attività è venuto scomparendo: invero proprio questa scomparsa è il più bel premio della costante opera dell'Assemblea in favore della decolonizzazione.

Per il settore interno, l'Assemblea generale può prendere decisioni obbligatorie e le sue competenze, divise in parte con il Consiglio di sicurezza, risultano molto variate. L'ammissione, la sospensione e l'esclusione dei Membri sono decise dall'Assemblea su raccomandazione del Consiglio di sicurezza. A maggioranza dei 2/3, essa decide parimente gli emendamenti allo Statuto, ma una tale revisione entra in vigore soltanto dopo essere stata ratificata dai 2/3 dei Membri, tra i quali devono figurare i cinque Membri permanenti del Consiglio di sicurezza. I Membri non permanenti di detto Consiglio, nonché del Consiglio economico e sociale e del Consiglio d'amministrazione fiduciaria, sono eletti dall'Assemblea generale. Essa, su raccomandazione del Consiglio di sicurezza, nomina pure il segretario generale. L'elezione dei giudici della Corte internazionale di giustizia spetta all'Assemblea generale e al Consiglio di sicurezza che vi procedono indipendentemente.

L'Assemblea generale può istituire gli organi sussidiari che ritenga necessari per l'adempimento delle sue funzioni; essa approva gli accordi conclusi tra il Consiglio economico e sociale e gli istituti specializzati ²⁾, esamina e approva il bilancio. L'Assemblea esercita infine talune funzioni di controllo: in questo quadro il Consiglio di sicurezza, il Consiglio economico e sociale, la Segreteria e i diversi organi sussidiari devono sottoporle un rapporto annuo sul loro operato.

Durante le sessioni ordinarie, l'Assemblea generale suddivide il lavoro tra sette commissioni plenarie (sei regolari e una speciale), incaricandole di precise tematiche dell'ordine del giorno. La prima Commissione si occupa degli affari politici e si limita di fatto, oggigiorno, alle questioni di disarmo, dato che le altre questioni politiche sono trattate dalla Commissione politica speciale. La seconda Commissione si occupa della problematica economica e finanziaria, specie nel campo dello sviluppo. La terza di tematiche sociali, più particolarmente dei diritti dell'uomo. La quarta, incaricata della decolonizzazione, ha svolto un ruolo importante in passato ma ritiene oggi una funzione limitata, la maggior parte delle ex-colonie avendo ormai conseguito l'indi-

¹⁾ Vedi qui sotto numero 231.4.

²⁾ Conformemente all'articolo 63 dello Statuto.

pendenza. La quinta Commissione tratta i problemi amministrativi e finanziari, segnatamente il bilancio. La sesta si occupa dei temi giuridici, dei negoziati su temi specifici, nonché della codificazione del diritto internazionale. Tutte queste commissioni hanno facoltà, secondo i bisogni, di istituire sotto-commissioni, gruppi di lavoro, gruppi di contatto, gruppi ufficiosi, nell'ambito dei quali si attuano poi i veri negoziati.

In seduta plenaria, l'Assemblea prende le decisioni finali e adotta le risoluzioni. All'inizio della sessione ha luogo una discussione generale che si riallaccia al rapporto annuo del segretario comportante una panoramica della situazione politica internazionale e dei problemi di attualità. La discussione generale attira a Nuova York numerosi capi di governo e ministri degli esteri, nonché capi di Stato. Per i piccoli Paesi, non sempre al centro delle preoccupazioni internazionali, la discussione offre ogni anno l'occasione di farsi sentire in un quadro internazionale di massimo livello, così da poter presentare il loro punto di vista al mondo intero.

Va notato che il nesso fra i discorsi detti in questa occasione non appare sempre molto evidente, ma ciò deriva in gran parte dal fatto che questi discorsi sono sovente concepiti in un'ottica di politica interna e che si incentrano sulle problematiche specifiche delle regioni o dei Paesi che intervengono. Ancorché in apparenza poco interconnessi, i discorsi dei rappresentanti dei differenti Paesi offrono comunque all'Assemblea l'occasione di prendere conoscenza di taluni problemi, di constatare le divergenze e le convergenze: riscontri sempre utili in vista dei negoziati che dovranno poi avviarsi sulle questioni puntuali.

Nella movimentata storia dell'ONU, l'Assemblea generale ha sempre riflesso in modo molto perspicuo la situazione politica del momento. La sua importanza s'è venuta, sull'arco degli anni, ancora accrescendo e per diverse ragioni. In origine l'ONU era concepita come un'alleanza delle potenze vittoriose della seconda guerra mondiale; divenne in seguito evidente che tale alleanza non poteva prolungarsi in tempo di pace. Il Consiglio di sicurezza fu l'organo coinvolto per primo da questa evoluzione, dacché la sua capacità d'agire dipende dall'unanimità delle cinque Potenze che ne sono Membri permanenti con diritto di veto. Ai tempi della guerra fredda, il Consiglio fu sovente paralizzato nel suo compito principale, quello del mantenimento della pace, poiché i suoi sforzi urtavano frequentemente nel veto dell'una o dell'altra delle grandi Potenze.

Nell'Assemblea generale, per contro, dove le grandi Potenze non hanno diritto di veto, gli Stati occidentali esercitavano allora, sotto la guida degli Stati Uniti d'America, un'influenza preponderante. Essi cercarono d'ampliare al massimo le competenze dell'Assemblea per rimediare alle eventuali paralisi del Consiglio di sicurezza; così l'Assemblea è riuscita a rivalutare considerevolmente la propria funzione sul piano politico. Questa evoluzione ha raggiunto l'acme nel 1950, allorché venne votata la risoluzione «Unione per la pace» che completava le competenze dell'Assemblea nel settore fondamentale del mantenimento della pace.

Questa risoluzione risale alla guerra di Corea. Quando la Corea del Nord attaccò la Repubblica di Corea, nel giugno del 1950, il Consiglio di sicurezza

constatò che l'invasione costituiva una violazione della pace e raccomandò ai Membri dell'ONU d'accordare alla Repubblica di Corea il sostegno necessario per ristabilire la pace e la sicurezza nella regione ma, soprattutto, invitò i Membri a mettere truppe e altri servizi a disposizione di un comando unificato sotto la direzione degli Stati Uniti d'America.

Ciò poté avvenire solo sfruttando l'assenza del rappresentante sovietico, che non era in sala al momento della decisione. Ma evidentemente una situazione simile non aveva probabilità di ripetersi e, quindi, gli Stati occidentali, approfittando del fatto che detenevano allora la maggioranza, decisero di attribuire all'Assemblea talune competenze sussidiarie in tema di mantenimento della pace: questa finalità fu conseguita il 3 novembre 1950 mediante la risoluzione, testé citata, «Unione per la pace».

Grazie a questa risoluzione, l'Assemblea generale, pur riconoscendo al Consiglio di sicurezza la responsabilità principale in materia di mantenimento della pace nel mondo, si attribuisce il diritto di intervenire in caso di minaccia contro la pace, o di violazione della medesima, qualora l'assenza di unanimità dei Membri permanenti paralizzi il Consiglio di sicurezza. La risoluzione autorizza del pari il segretario generale a convocare una sessione straordinaria urgente entro 24 ore in caso di crisi. La legittimità di questa risoluzione venne contestata, segnatamente dall'Unione Sovietica e dagli Stati ad essa vicini, i quali desideravano riservare al Consiglio di sicurezza tutte le competenze in materia di mantenimento della pace. Consultata in merito, la Corte internazionale di giustizia confermò, in un parere, l'idea sottesa alla risoluzione secondo la quale una responsabilità sussidiaria deve appartenere all'Assemblea in questa materia ¹⁾.

In seguito, l'Assemblea generale non si è mai basata sulla risoluzione «Unione per la pace» per raccomandare provvedimenti coercitivi; per contro la possibilità di convocare immediatamente l'Assemblea generale venne colta a più riprese, segnatamente nel 1956 per l'intervento sovietico in Ungheria, nel 1956 e 1967 per i conflitti in Medio Oriente, nel 1960 per il Congo, nonché nel 1980 in seguito all'intervento sovietico in Afganistan e per trattare la questione palestinese. Nel corso della sessione urgente del 1956, convocata nel pieno della crisi di Suez, l'Assemblea decise, per la prima volta, l'invio di forze armate di mantenimento della pace in una regione in crisi ²⁾. Dall'inizio degli anni settanta, la politica di sicurezza è tornata ad essere precipuamente competenza del Consiglio di sicurezza, che è stato all'origine di altre missioni militari di pace.

Con maggior successo l'Assemblea generale è riuscita a sviluppare la propria funzione in altri settori. Conseguentemente alla decolonizzazione e all'adesione di nuovi Stati, l'importanza della problematica terzomondista è venuta costantemente crescendo, cosicché la discussione e la ricerca di soluzioni tra le Nazioni industrializzate del nord ed i Paesi in sviluppo del sud sono divenute compiti preponderanti dell'Assemblea. Grazie agli sforzi della quale si

¹⁾ CIG, raccolta 1962, p. 162 ss.

²⁾ Risoluzione 1000 (ES-I) del 5 novembre 1956 (vedi n. 31 circa le operazioni di mantenimento della pace).

è rafforzata, nel corso di questi ultimi anni, la cooperazione internazionale economica, sociale, culturale e umanitaria. Così l'Assemblea generale è divenuta la chiave di volta delle attività che si trovano oggi al centro delle preoccupazioni mondiali.

231.2 Consiglio di sicurezza

Giusta l'articolo 23 dello Statuto, il Consiglio di sicurezza conta, a partire dall'emendamento del 17 dicembre 1963¹⁾, cinque Membri permanenti e 10 non permanenti. La Cina, la Francia, l'Unione delle Repubbliche socialiste sovietiche, il Regno Unito di Gran Bretagna e d'Irlanda del Nord e gli Stati Uniti d'America sono Membri permanenti del Consiglio di sicurezza. I 10 Membri non permanenti sono eletti per un periodo di due anni dall'Assemblea generale.

Eleggendo questi Membri si tien conto segnatamente dell'azione dei candidati in favore del mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, del loro contributo al compimento di altre missioni onusiane nonché d'una equa ripartizione geografica. In occasione della revisione del 1963, la chiave di riparto venne ridefinita come segue: due seggi sono attribuiti agli Stati d'Europa occidentale e altri²⁾, uno ai Paesi socialisti d'Europa orientale, 5 ai Paesi d'Africa ed Asia e due all'America latina.

Il Consiglio di sicurezza può tenere le sue sedute in ogni momento, secondo i bisogni. In virtù dell'articolo 31 dello Statuto, può invitare Stati non Membri del Consiglio a partecipare alle discussioni senza diritto di voto, allorché ritiene che gli interessi di tali Stati siano particolarmente coinvolti. Conformemente all'articolo 32 dello Statuto, il Consiglio invita del pari Stati addirittura non membri dell'ONU a partecipare, senza diritto di voto, alle sue deliberazioni allorché tali Stati siano parti nella controversia esaminata.

Ogni Membro del Consiglio di sicurezza dispone di un voto. Con la sola eccezione dell'elezione dei giudici della Corte internazionale di giustizia, che richiede la maggioranza assoluta dei votanti, tutte le decisioni del Consiglio di sicurezza sono sottoposte all'approvazione di almeno nove membri. Per le questioni procedurali, l'origine di queste nove voci è indifferente; per tutte le altre decisioni, i membri permanenti dispongono del diritto di veto che consente, a ciascuna delle grandi Potenze, di bloccare il processo decisionale. Si è assodata assai rapidamente la prassi di non considerare né l'astensione né l'assenza di un Membro permanente come un veto da parte sua.

L'articolo 24 dello Statuto conferisce al Consiglio di sicurezza la responsabilità principale del mantenimento della pace e della sicurezza internazionale. Nel settore della soluzione pacifica delle controversie, oggetto del capo sesto, il Consiglio può proporre diverse forme di soluzione. In caso di minaccia alla

¹⁾ Risoluzione 1991 (XVII): l'emendamento è entrato in vigore il 31 agosto 1965 conformemente all'articolo 108 dello statuto. Mediante questa revisione il numero dei membri non permanenti è passato da 6 a 10.

²⁾ Il gruppo comprende oltre all'Europa occidentale, gli Stati Uniti, il Canada, l'Australia, la Nuova Zelanda e il Giappone.

pace, di violazione della medesima o di atti di aggressione tocca al Consiglio ordinare l'applicazione dei provvedimenti coercitivi previsti nel capitolo VII. In generale esso decide parimenti se inviare truppe di pace.

Il Consiglio di sicurezza fa inoltre delle raccomandazioni all'Assemblea generale sull'ammissione, la sospensione o l'esclusione dei Membri, nonché sull'elezione del segretario generale dell'ONU. Parallelamente all'Assemblea generale elegge i giudici della Corte internazionale di giustizia.

È soprattutto la struttura del Consiglio di sicurezza l'elemento che mette in evidenza l'originario carattere d'alleanza proprio dell'ONU. Alla base del diritto di veto stava l'idea che le cinque grandi Potenze alleate avevano un interesse comune al mantenimento della pace e della sicurezza internazionale e che, conseguentemente, avrebbero cercato di operare assieme per salvaguardare la pace. Ogni decisione connessa con il mantenimento di questa doveva dunque venir sottoposta all'accordo di ciascuna di esse, onde guadagnare il loro appoggio senza riserve all'applicazione dei provvedimenti decretati. Ma, in seguito al disgregarsi dell'alleanza negli anni successivi alla guerra, si è visto che il diritto di veto non serviva da garanzia di collaborazione fra le grandi Potenze, bensì veniva utilizzato, dall'una o dall'altra, per impedire al Consiglio di sicurezza d'adottare i provvedimenti sgraditi. Durante la guerra fredda fu soprattutto l'Unione Sovietica ad ostacolare, manovrando tal possente leva, l'opera del Consiglio di sicurezza. Sui 114 veti opposti dall'Unione Sovietica sino ad oggi, 105 cadono nel periodo dal 1946 al 1968. Di nuovo nel 1980 l'Unione Sovietica ha opposto il veto su due questioni importanti: le sanzioni economiche contro l'Iran, proposte dagli Stati Uniti d'America in risposta alla presa d'ostaggi nella loro ambasciata di Teheran, e il blocco della condanna dell'intervento sovietico in Afghanistan e dell'ordine di ritiro immediato delle truppe.

Nel corso degli ultimi anni, le Potenze occidentali hanno bloccato più sovente che in passato le decisioni del Consiglio di sicurezza. Per esempio il tentativo d'esclusione dell'Africa del Sud dall'ONU è stato fatto fallire dal veto occidentale; analogamente, a tutt'oggi, nessuna sanzione più severa dell'embargo delle armi poté essere ordinata contro l'Africa del Sud. Inoltre le cifre seguenti evidenziano l'intensificarsi dei veti occidentali in questi ultimi anni: infatti se dall'inizio dell'ONU la Francia è ricorsa 11 volte al veto, lo ha fatto ben 7 volte nel corso degli anni settanta; analogamente, sui 17 veti opposti dalla Gran Bretagna, 14 si sono avuti nell'ultimo decennio e, sui 21 veti degli Stati Uniti, nello stesso periodo se ne sono avuti ben 20. La Repubblica Popolare di Cina ha fatto capo al veto, a contare dalla sua ammissione all'ONU e al Consiglio di sicurezza nel 1971, soltanto 3 volte.

Ancorché il diritto di veto non abbia sempre avuto l'effetto positivo originariamente auspicato, le grandi Potenze hanno però dato prova d'unanimità in molti casi: menzioniamo a titolo di esempio le operazioni in favore della pace a Cipro, quelle successive al cessate il fuoco nella guerra del Medio Oriente del 1973, il piano per l'accessione all'indipendenza della Namibia e la condanna della presa d'ostaggi nella capitale iraniana qualificata di violazione del diritto internazionale. Mancando tale unanimità, il veto ovviamente paralizza il Consiglio di sicurezza nella sua capacità d'azione e dunque finisce per accrescere le mi-

nacce contro la pace. Ma tal diritto può anche, e ciò è accaduto a diverse riprese nel corso degli ultimi anni, ristabilire un certo equilibrio allorché l'Assemblea generale adotta su talune tematiche delle raccomandazioni troppo unilaterali.

Ancorché la maggior parte delle attività onusiane si svolga oggigiorno nell'ambito dell'Assemblea generale, il Consiglio di sicurezza non ha mai cessato di svolgere una funzione importante nella politica internazionale. Non appena emerge un nuovo conflitto questo organo trovasi in prima fila e può subito cominciare ad operare mediante i suoi pareri, la sua mediazione o anche provvedimenti adeguati, dacché assume esso per primo la responsabilità della pace e della sicurezza internazionale. Soltanto allorché vien posto nell'impossibilità d'agire, può subentrargli, in base alla risoluzione «Unione per la pace» del 1950, l'Assemblea generale che diviene allora facoltata ad intervenire in una situazione di conflitto ¹⁾.

Il Consiglio di sicurezza resta l'organo principale incaricato di ritrovare soluzioni pacifiche nel Medio Oriente e in Africa australe. Al tempo della guerra dei sei giorni nel 1967 e della guerra d'ottobre del 1973 tra Israele e gli Stati vicini, esso contribuì a negoziare un cessate il fuoco. Mediante l'invio di forze di pace poté impedire che altre situazioni di tensione degenerassero in conflitti armati. Anche nell'ambito della decolonizzazione quest'organo ha svolto una notevole funzione, preconizzando l'ammissione di numerosi nuovi Stati ed è intervenuto allorché l'acquisizione dell'indipendenza, per taluni di essi, comportava problemi coinvolgenti la sicurezza internazionale. Le sanzioni economiche contro la Rhodesia e l'embargo sulle forniture d'armi all'Africa del Sud ne sono chiari esempi, come anche il piano per il conseguimento dell'indipendenza da parte della Namibia.

Il Consiglio di sicurezza ha colto i suoi principali successi nelle azioni volte a far cessare le ostilità o ad impedire conflitti armati. Per contro più ardua gli è risultata la ricerca di soluzioni durevoli, accettate da tutte le Parti, per il ristabilimento della pace. Invero, per tali fini, occorre tempo e pazienza; il Consiglio di sicurezza può certo, sul lungo termine, esercitare una pressione sulle Parti ma non può forzarle ad accettare una soluzione. In mancanza d'una soluzione matura, il Consiglio di sicurezza cerca comunque di mantenere aperto il dialogo e di creare un clima che consenta di negoziare. Per conseguire i suoi scopi, il Consiglio ricorre a vari metodi: in caso di conflitto armato intima alle Parti di cessare le ostilità e di ritirare le truppe; può anche incaricare delle personalità o delle commissioni d'inchiesta d'esercitare una mediazione o d'offrire i buoni uffici, può infine migliorare il clima dei negoziati inviando osservatori e forze di pace.

Se, in passato, il Consiglio di sicurezza non è riuscito ad assicurare la pace è riuscito tuttavia a crearne le condizioni necessarie. Questa sua incompleta efficacia non deriva soltanto dalla sua propria struttura, bensì anche dalla

¹⁾ Vedi qui innanzi n. 231.1. A contare dall'adozione della risoluzione «Unione per la pace» del 1950 e sino alla fine del 1981 otto sessioni urgenti straordinarie dell'Assemblea generale sono state convocate, le ultime in occasione dell'intervento sovietico in Afghanistan all'inizio del 1980 poscia, nel corso dello stesso anno, a cagione della questione palestinese e infine di quella namibiana nel settembre del 1981.

natura delle relazioni internazionali che influiscono su tutti i rapporti e si riflettono ovviamente all'ONU.

231.3 Consiglio economico e sociale

Giusta l'articolo 61 dello Statuto, il Consiglio economico e sociale (ECOSOC) si compone di 54 membri¹⁾, un terzo dei quali viene eletto ogni anno dall'Assemblea generale per un periodo di 3 anni. Senza che ciò sia espressamente menzionato nello Statuto, i Membri permanenti del Consiglio di sicurezza partecipano, da sempre, all'ECOSOC²⁾. In totale gli Stati dell'Europa occidentale dispongono di 13 seggi, quelli d'Europa orientale di 6, l'Africa di 14, l'Asia di 11 e l'America latina di 10.

L'ECOSOC si riunisce due volte all'anno al minimo; la prima sessione ordinaria si tiene in Nuova York e la seconda in Ginevra. Giusta l'articolo 67, prende le decisioni alla maggioranza semplice dei Membri presenti e votanti, ma sempre più sovente cerca di ottenere delle decisioni non col voto bensì per generale consenso. La revisione del regolamento delle sedute, attuata nel 1975, consente ora a tutti gli osservatori, Membri e non Membri dell'ONU, movimenti di liberazione o organizzazioni internazionali, di partecipare senza diritto di voto alla discussione di ogni questione che li interessi e di presentare delle proposte.

Tre comitati vengono incaricati della previa discussione dei differenti punti all'ordine del giorno delle sessioni: il comitato economico, il comitato sociale e il comitato di coordinamento. Tutti i Membri dell'ECOSOC sono rappresentati in questi comitati.

L'ECOSOC è incaricato di dirigere e di coordinare le attività dell'ONU e dei suoi istituti specializzati nei settori economico, sociale, culturale e umanitario. L'articolo 62 dello Statuto gli consente, nel quadro delle sue competenze, di compiere o promuovere studi o relazioni sulle questioni rientranti nei settori testé citati e, su tale base, di fare raccomandazioni all'Assemblea generale, ai Membri e agli istituti specializzati interessati. Sempre nel quadro delle sue competenze, ha facoltà di presentare all'Assemblea generale progetti di convenzioni o di convocare conferenze internazionali. Tocca principalmente all'ECOSOC stabilire e mantenere le connessioni tra l'ONU e i suoi istituti specializzati: esso prepara dunque, in collaborazione con questi ultimi, gli accordi di cooperazione previsti dall'articolo 63 dello statuto e li sottopone all'approvazione dell'Assemblea generale. Per raggiungere le proprie finalità esso può, giusta l'articolo 71, consultare le organizzazioni non governative, interessate del pari alle questioni che rientrano nella sua competenza³⁾.

¹⁾ In origine l'ECOSOC contava 18 Membri. Parallelamente all'accrescimento dei Membri dell'ONU, quello dei Membri dell'ECOSOC è passato a 27, il 17 dicembre 1963, poi a 54, il 20 dicembre 1971 (ris. dell'Assemblea generale 1991 (XVIII) e 2847 (XXVI)).

²⁾ Eccetto la Cina, che ne è stata assente sino al 1971, vale a dire sino all'attribuzione a Pechino del seggio cinese.

³⁾ Oggigiorno esistono circa 400 organizzazioni di questo tipo che fruiscono dello Statuto consultivo presso l'ECOSOC; esse sono divise in tre gruppi secondo i diritti di partecipazione.

Sul piano economico, l'ECOSOC non ha praticamente mai avuto, sinora, la possibilità d'esercitare interamente le sue estese e numerose competenze; sin dall'origine, infatti, il suo ambito d'attività si è sovrapposto a quello della seconda commissione dell'Assemblea generale, incaricata, essa pure, di questioni economiche; inoltre le sessioni speciali consacrate esclusivamente ai problemi economici internazionali e la creazione di un comitato plenario sulle relazioni nord-sud hanno possentemente contribuito a rafforzare la funzione centrale dell'Assemblea generale anche nel settore economico. Per di più l'Assemblea ha insediato tutta una serie di organi sussidiari per tematiche economiche, quali la Conferenza della Nazioni Unite per il commercio e lo sviluppo (CNUCED), e molte altre ancora. Da questa evoluzione deriva che le principali iniziative in materia economica provengono, oggigiorno, dall'Assemblea e dai suoi istituti e organi specializzati e, quindi, che l'ECOSOC trovasi spogliato di ogni influenza sulla loro concezione e realizzazione, onde si limita, in generale, alle funzioni di amministrazione e coordinamento. Nel quadro degli sforzi per ristrutturare questo settore economico e sociale, la questione di una ridefinizione dei compiti dell'ECOSOC è dunque riemersa, specie nella 34^a sessione dell'Assemblea generale del 1979.

Più saldo è senz'altro l'apporto dell'ECOSOC negli altri settori del suo campo d'attività, dove, tramite una trentina di organi sussidiari, fornisce un lavoro particolarmente utile: basti ricordare l'opera della sua commissione dei diritti dell'uomo, della commissione delle transnazionali, del comitato delle risorse naturali o della commissione demografica.

231.4 Consiglio d'amministrazione fiduciaria

I compiti dell'ONU rispetto ai Territori sotto amministrazione fiduciaria sono affidati all'Assemblea generale, la quale si fa coadiuvare dal Consiglio d'amministrazione fiduciaria. Il regime di amministrazione fiduciaria dell'ONU ¹⁾ venne a sostituire il sistema dei mandati della SDN, sistema che era stato impostato alla fine della prima guerra mondiale innanzitutto per regolare i problemi delle ex-colonie tedesche e di talune regioni asiatiche già appartenenti all'Impero ottomano ²⁾. Si argomentava che i popoli di questi Territori (citiamo il testo stesso del Patto) non erano ancora idonei a dirigersi da sé nelle condizioni particolarmente difficili del mondo moderno. I Territori pertinenti vennero così sottoposti alla tutela della SDN che, a sua volta, li affidò alla protezione di Stati mandatarî, i quali dovevano svolgere il mandato nell'interesse delle popolazioni indigene e farne poi regolare rapporto.

Il regime di amministrazione fiduciaria dell'ONU, se assomiglia assai, per struttura giuridica e finalità, a questo vecchio sistema dei mandati, va molto oltre, dacché i mandatarî non hanno più soltanto il dovere di «favorire il progresso politico, economico-sociale ed educativo degli abitanti di ogni territorio in amministrazione fiduciaria», bensì anche quello di accelerare la

¹⁾ Per i dettagli vedasi capitolo XII dello Statuto.

²⁾ Tra i Territori sotto mandato va menzionato il Sud-ovest africano, la Palestina, l'Iraq e la Siria.

loro evoluzione verso l'idoneità all'autoamministrazione o verso l'indipendenza, tenendo conto del quadro circostanziale tipico di ogni Territorio e delle aspirazioni liberamente espresse dalle popolazioni.

Tutti i Territori che la SDN aveva affidati a Stati mandatarî sono passati sotto il regime di amministrazione fiduciaria, tranne il Sud-ovest africano, l'attuale Namibia ¹⁾. Era del pari previsto, elaborando il regime dell'amministrazione fiduciaria, di sottoporvi i Territori separati degli Stati vinti nella seconda guerra mondiale ²⁾, nonché quelli che fossero sottoposti facoltativamente a tal regime da una decisione degli Stati sino allora responsabili della loro amministrazione ³⁾. Per porre un territorio sotto amministrazione fiduciaria era necessario concludere un pertinente accordo.

Il Consiglio di amministrazione fiduciaria, incaricato dei compiti derivanti dal regime omonimo, è, giusta l'articolo 86 dello Statuto, composto degli Stati membri cui è affidata un'amministrazione fiduciaria, dei Membri permanenti del Consiglio di sicurezza e di altri Membri eletti per tre anni dall'Assemblea generale. Questa ripartizione è volta ad attuare un esatto equilibrio numerico tra i Membri che svolgono tale mandato e gli altri. Oggigiorno il disposto risulta caducato, dacché quasi tutti i Territori sono ormai divenuti indipendenti: da molti anni ormai il Consiglio conta dunque soltanto cinque Membri ⁴⁾.

Su gli 11 Territori già sottoposti ad amministrazione fiduciaria solo alcune isole del Pacifico restano oggi sotto l'amministrazione degli Stati Uniti d'America ⁵⁾. Il Consiglio d'amministrazione fiduciaria svolge invero, oggigiorno, un ruolo molto modesto; conseguentemente si pone la questione a sapere se convenga scioglierlo oppure attribuirgli altri compiti. Questa alternativa appare tanto più giustificata in quanto un comitato speciale dell'Assemblea generale tratta differenti problemi di decolonizzazione e cerca, in particolare,

¹⁾ La SDN aveva affidato all'Unione sudafricana, nel 1920, un mandato per questa ex-colonia tedesca; dopo ardue discussioni sia politiche che giuridiche e appelli reiterati alla Corte internazionale di giustizia, l'Assemblea generale decise, il 27 ottobre 1966, con la risoluzione 2145 (XXI), di por fine a questo mandato e di porre il Territorio contestato, con il suo vero nome africano di Namibia, sotto l'autorità diretta dell'ONU. In un parere consultivo, reso ad istanza del Consiglio di sicurezza, la Corte internazionale di giustizia constatava, il 21 giugno 1971, che la presenza dell'Africa del Sud in Namibia era illegale, onde doveva ritirarsene senza indugio. Il Consiglio di sicurezza aderì a questa opinione con la sua risoluzione 301, del 20 ottobre 1971.

²⁾ Solo il Territorio somalo, ex-colonia italiana, è stato posto per una durata di 10 anni sotto la tutela dell'Italia, mentre la Libia diveniva indipendente.

³⁾ Questa possibilità è rimasta puramente teorica.

⁴⁾ A contare dal recesso dell'Australia, nel 1975, il Consiglio si compone di un Membro incaricato d'amministrare dei Territori, vale a dire gli Stati Uniti d'America, e di quattro Membri che non sono incaricati di svolgere amministrazione fiduciaria, vale a dire la Cina, la Francia, la Gran Bretagna e l'Unione Sovietica, in altre parole dei 5 Membri permanenti del Consiglio di sicurezza.

⁵⁾ Mediante accordo tra gli Stati Uniti d'America e il Consiglio di sicurezza, la Micronesia è stata dichiarata zona strategica e posta sotto la sorveglianza del Consiglio di sicurezza nel 1947. Quello stesso anno la sorveglianza su questo Territorio è stata delegata al Consiglio di amministrazione fiduciaria, che deve fare un rapporto annuo su questa sua attività.

di realizzare le finalità espresse nella dichiarazione del 14 dicembre 1960¹⁾ sulla concessione dell'indipendenza ai Paesi e ai popoli coloniali.

231.5 Corte internazionale di giustizia

La Corte internazionale di giustizia, con sede all'Aia, è il principale organo giurisdizionale delle Nazioni Unite²⁾. I suoi compiti e competenze sono stabiliti nello Statuto dell'ONU, nonché in uno Statuto specifico, che ne costituisce parte integrante, onde tutti i Membri delle Nazioni Unite divengono ipso facto partecipi di tale statuto specifico della Corte. Giusta l'articolo 93 dello Statuto dell'ONU, altri Stati possono aderire allo Statuto della Corte, nei termini di volta in volta definiti dall'Assemblea generale su proposta del Consiglio di sicurezza. La Svizzera si è prevalsa di questa facoltà ed ha aderito allo Statuto della Corte nel 1948.

La Corte internazionale di giustizia consta di 15 giudici indipendenti e non può comprendere più di un cittadino per Nazione. Secondo lo Statuto della Corte, questi magistrati devono essere scelti tra persone di alta levatura morale che posseggano i requisiti richiesti, nei loro rispettivi Paesi, per la nomina alle più alte cariche giudiziarie o siano giureconsulti di riconosciuta competenza nel campo del diritto internazionale.

I giudici vengono eletti dall'Assemblea generale e dal Consiglio di sicurezza su un elenco di candidati presentati dai gruppi nazionali della Corte permanente d'arbitrato³⁾. Il loro mandato è novennale e sono rieleggibili; all'atto dell'elezione vien tenuto conto della necessità d'assicurare la rappresentanza dei principali sistemi giuridici mondiali.

La Corte pronuncia sentenze e pareri consultivi. Le sue sentenze hanno carattere vincolante soltanto se le Parti in lite manifestano espressamente la volontà di sottoporsi alla giurisdizione della Corte.

Tuttavia i Paesi aderenti allo Statuto della Corte possono, giusta il suo articolo 36 capoverso 2, dichiarare di riconoscere come obbligatoria ipso facto e senza speciale convenzione la giurisdizione della Corte. Fino ad oggi, 49 Paesi hanno fatto questa dichiarazione⁴⁾.

L'articolo 36 capoverso 2 elenca le controversie giuridiche sulle quali la Corte può essere chiamata a pronunciarsi: interpretazioni di trattati; questioni di diritto internazionale; fatti che, se accertati, configurerebbero una violazione di un obbligo internazionale; natura o misura della riparazione dovuta.

¹⁾ Risoluzione 1514 (XV).

²⁾ La Corte internazionale di Giustizia ha ripreso la successione della Corte permanente di giustizia internazionale, che era l'organo di giurisdizione ai tempi della SDN.

³⁾ I gruppi nazionali della Corte permanente d'arbitrato (anch'essa con sede all'Aja), si compongono delle personalità designate dagli Stati partecipi della Convenzione dell'Aja, del 1907, per il componimento pacifico delle controversie internazionali, e incluse sulla lista apposita. La Svizzera è firmataria della Convenzione dell'Aja, il suo gruppo nazionale comprende 4 giuristi svizzeri di fama.

⁴⁾ La Svizzera ha reso questa dichiarazione aderendo allo Statuto della Corte internazionale di giustizia (RU 1948 1033).

In virtù dell'articolo 96 dello Statuto dell'ONU, la Corte internazionale di giustizia può, inoltre, a domanda dell'Assemblea generale o del Consiglio di sicurezza, dare un parere consultivo su qualunque questione giuridica. Gli altri organi dell'ONU e gli istituti specializzati possono, del pari, previa autorizzazione dell'Assemblea generale, chiedere alla Corte dei pareri consultivi sulle questioni giuridiche che emergessero nell'ambito del loro operato.

I pareri della Corte non hanno forza cogente, tranne specifico trattato ¹⁾, ma la sua opinione contribuisce comunque, ben sovente, a chiarire punti contestati di teoria e prassi.

La Corte, ancorché non sia stata sinora adita sovente, ha pronunciato sentenze e pareri divenuti centrali nello sviluppo di taluni istituti del diritto internazionale: per esempio, taluni disposti della Convenzione di Vienna sul diritto negoziale, del 23 maggio 1969, si radicano proprio nella sua giurisprudenza ²⁾; alcune regole da essa riconosciute come norme generali di diritto internazionale pubblico sono state recepite nelle convenzioni del 1958 sul diritto del mare ³⁾. Talora essa è stata chiamata a pronunciarsi sulla natura stessa del diritto consuetudinario ⁴⁾.

In taluni casi la Corte internazionale di giustizia si è pronunciata su questioni giuridiche emergenti nel quadro dei conflitti politici ed ha così gettato la base di un regolamento politico. Segnaliamo qui che, ad istanza dell'Assemblea generale, la Corte ha reso un parere consultivo sulle conseguenze giuridiche della presenza continuata dell'Africa del Sud in Namibia; in questo parere la Corte ha espresso l'opinione che i Membri delle Nazioni Unite hanno l'obbligo di riconoscere l'illegalità della presenza dell'Africa del Sud in Namibia e di astenersi da ogni atto che possa implicare un riconoscimento della legalità di tale presenza ⁵⁾.

¹⁾ La Commissione del 13 febbraio 1946 sui privilegi e le immunità delle Nazioni Unite prevede il carattere cogente dei pareri della Corte.

²⁾ Per esempio gli articoli 31 e 32 sull'interpretazione dei trattati internazionali o gli articoli da 19 a 23 sulle riserve ai trattati: vedasi in merito il parere consultivo sulle riserve alla Convenzione del 9 dicembre 1948 per la prevenzione e la repressione del genocidio (CIG raccolta 1951, p. 15 segg.).

³⁾ Nella questione dello stretto di Corfù, la Corte internazionale di giustizia ha ritenuto che, giusta la prassi internazionale, lo Stato rivierasco non può sospendere il passaggio inoffensivo di navi da guerra attraverso uno stretto se questo serve, ai fini della navigazione internazionale, a mettere in comunicazione due zone d'alto mare (CIG raccolta 1949 p. 28). Questa norma è stata recepita nell'articolo 16 capoverso 4 della Convenzione concernente il mare territoriale e la zona attigua (RU 1966 995). Per contro, nell'affare delle pescherie, la Corte ha affermato che la norma delle 10 miglia, applicata da taluni Paesi, e il modo di considerare le baie e le sinuosità costiere non hanno acquisito l'autorità di norma generale del diritto internazionale (CIG raccolta 1951 p. 131). Questo parere ha aperto la via alla soluzione che venne poi adottata nell'articolo 4 della Convenzione testè menzionata.

⁴⁾ Segnatamente nel caso dell'affare dello zoccolo continentale del Mare del Nord, in merito al quale la Corte ha ribadito, esaminando gli elementi costitutivi della consuetudine, che non soltanto gli atti considerati devono configurare una prassi costante ma che inoltre devono dimostrare, tramite la loro stessa natura o il modo in cui sono compiuti, la convinzione che tale prassi è avvertita come obbligatoria ai fini dell'esistenza di una norma di diritto (CIG raccolta 1969 p. 44).

⁵⁾ CIG raccolta 1971, p. 58.

In seguito alla presa d'ostaggi avvenuta in Teheran il 4 novembre 1979 nell'ambasciata degli Stati Uniti, il governo di quest'ultimo Paese adì la Corte internazionale di Giustizia, la quale indicò dei provvedimenti conservatori, il 15 dicembre 1979, poscia pronunciò la sua sentenza, il 24 maggio 1980¹⁾. La Corte, atteso che la Repubblica islamica d'Iran aveva violato gli obblighi risultanti dalle convenzioni internazionali e dal diritto internazionale generale, intimava a quel governo di liberare immediatamente il personale diplomatico e consolare americano, nonché gli altri cittadini statunitensi, e di affidarli ad una potenza protettrice. È bensì vero che l'Iran non aveva fatto la dichiarazione prevista nell'articolo 36 capoverso 2 dello Statuto della Corte, ed ancor meno accettato la giurisdizione in questo preciso caso, ciò nonostante la sentenza assumeva forza obbligatoria per l'Iran, dacché questo Paese aveva pur ratificato, il 3 febbraio 1965, il protocollo allegato alla Convenzione di Vienna sulle relazioni diplomatiche, del 18 aprile 1961; orbene, giusta l'articolo primo di detto protocollo, le Parti riconoscono la giurisdizione obbligatoria della Corte per le vertenze relative (come appunto quella tra Stati Uniti ed Iran) all'interpretazione o all'applicazione di tal Convenzione. Alorché, come in questo caso, 15 giudici rappresentanti i principali sistemi giuridici del mondo concludono, senza equivoco alcuno, che v'è violazione del diritto internazionale pubblico, è difficile allo Stato autore del reato di giustificarsi davanti alla comunità internazionale.

Meno netta è risultata la posizione della Corte nel parere consultivo del 16 ottobre 1975 circa il Sahara spagnolo, l'attuale Sahara Occidentale. Secondo la Corte, il Sahara Occidentale non era un territorio nullius prima della colonizzazione spagnola, bensì aveva vincoli giuridici col Marocco, pur non potendosi parlare di sovranità territoriale. Questo parere, che si richiama a circostanze difficilmente sussumibili sotto le nozioni giuridiche attuali, non ha potuto servire da fondamento chiaro per una soluzione politica del conflitto: infatti ogni Parte allega, da allora, quegli argomenti della Corte che corroborano le sue proprie tesi. Questa ambivalenza ha condotto l'Assemblea generale a pronunciati divergenti circa il conflitto sahariano.

Il 20 dicembre 1980, la Corte emanava un parere consultivo circa l'interpretazione dell'accordo di sede, del 25 marzo 1951, fra l'Organizzazione mondiale della sanità (OMS) e l'Egitto. La Corte era invitata a precisare se la chiusura dell'Ufficio regionale dell'OMS, in Alessandria, presupponesse la modifica dell'accordo di sede, nel qual caso andava rispettato un preciso termine, oppure la disdetta dell'accordo stesso, nel qual caso, mancando un disposto speciale, diveniva applicabile il diritto internazionale generale. La Corte negò che il termine previsto dall'accordo fosse rigidamente applicabile, tuttavia ammise che esso avrebbe dovuto valere da punto di riferimento per un'intesa fra le Parti circa l'effettivo termine da rispettare.

Il numero esiguo degli affari di cui la Corte è stata adita, sull'arco di questi ultimi anni, dimostra la tendenza degli Stati a sottoporre le loro vertenze a un regolamento politico piuttosto che giuridico. Aggiungasi la considerazione che,

¹⁾ CIG raccolta 1980, p. 3 segg.

ancora oggi, molti Stati sono ben poco propensi ad accettare la giurisdizione obbligatoria della Corte: taluni vi vedono un'intrusione intollerabile nella loro sovranità; altri additano il fatto che la Corte applica un ordine giuridico all'elaborazione del quale non vennero mai associati. Inoltre, con lo sviluppo in questi ultimi anni dei tribunali regionali e dell'arbitrato internazionale, gran parte delle vertenze trovano il loro componimento in un quadro geografico molto più ristretto.

L'ONU ha tentato di stimolare l'attività della Corte procedendo ad una revisione delle norme procedurali: il regolamento è stato riveduto, nel 1972, per agevolare alle Parti l'accesso alla Corte; la procedura è stata semplificata e gli elementi atti ad ingenerare spese o ritardi eccessivi sono stati ridotti; si è provveduto, infine, a rafforzare assai il ruolo delle sezioni specifiche. Mediante risoluzione del 12 novembre 1974 ¹⁾ sulla funzione della Corte internazionale di giustizia, gli Stati sono stati invitati a fare, quanto possibile, un uso più intenso dei servizi della Corte. Questa risoluzione raccomanda anche agli organi e agli istituti specializzati dell'ONU di studiare la possibilità di ricorrere più intensamente alla Corte per ottenerne pareri consultivi. Nonostante questi consigli e questi prientamenti non si è notato un aumento sensibile dell'attività della Corte.

231.6 Segretariato

Giusta l'articolo 97 dello Statuto, il Segretariato comprende un Segretario generale ed il personale che l'organizzazione possa richiedere. Il segretario generale è nominato dall'Assemblea generale su raccomandazione del Consiglio di sicurezza: questa procedura implica l'accordo delle grandi Potenze dacché ognuna di esse può far uso del diritto di veto. Il Segretario generale è il più alto funzionario dell'ONU. Tutti gli altri funzionari gli sono subordinati. Il primo segretario generale, il norvegese Trygve Lie (1946-1952), venne eletto il 1° febbraio 1946; furono suoi successori lo svedese Dag Hammarskjöld (1953-1961), il birmano U Thant (1961-1971) e l'austriaco Kurt Waldheim (1972-1981). Alla fine del 1981 è stato eletto il peruviano Javier Perez de Cuellar.

Il personale della Segreteria è nominato dal Segretario generale giusta le norme stabilite dall'Assemblea; la scelta deve farsi tenendo conto della necessità di assicurare il massimo grado di efficienza, competenza ed integrità ²⁾; ma occorrerà anche dare la debita considerazione all'importanza di reclutare il personale sulla base del criterio geografico più esteso possibile. In virtù dell'articolo 100, nè il Segretario generale, nè alcun altro funzionario, ha il diritto, nel compimento delle proprie funzioni, di sollecitare e di accettare istruzioni da un governo o da un'altra autorità esterna all'organizzazione: la responsabilità è solo verso l'organizzazione.

Nel quadro della ristrutturazione del settore economico e sociale, è stato creato un posto di Direttore generale per lo sviluppo e la cooperazione economica

¹⁾ Ris. 3232 (XXIX)

²⁾ Articolo 101 capoverso 3 dello Statuto.

internazionale, al rango gerarchico immediatamente inferiore a quello di Segretario generale.

La Segreteria si compone di parecchi uffici e dipartimenti, diretti dai sottosegretari generali e da segretari generali aggiunti, tutti direttamente subordinati al Segretario generale. Questi uffici e dipartimenti sono a loro volta articolati in divisioni e altre unità.

La sede principale del Segretariato trovasi, ovviamente, in Nuova York, ma un secondo ufficio è installato nella vecchia sede della SDN, in Ginevra, ove tutta una serie di organi e di istituti specializzati sono parimente stabiliti. In tal modo il nostro Paese è divenuto il principale centro internazionale d'Europa. Alcuni istituti specializzati hanno però sede in altre città d'Europa o d'America del Nord; nel 1979 venne inoltre inaugurato, in Vienna, un insieme edilizio detto «Donaupark»; da alcuni anni infine taluni Paesi del Terzo Mondo manifestano il loro interesse ad accogliere l'una o l'altra delle organizzazioni internazionali.

Il Segretario generale esercita funzioni sia amministrative sia politiche. In quanto primo funzionario dell'amministrazione, coordina l'attività della Segreteria e degli altri organi principali, eccetto la Corte internazionale di giustizia. Il Segretario può prender parte, in ogni tempo, alle discussioni dell'Assemblea generale, del Consiglio di sicurezza, del Consiglio economico e sociale e del Consiglio d'amministrazione fiduciaria e farvi dichiarazioni e proposte. D'altro canto è incaricato di mettere a disposizione di questi organi i funzionari della segreteria. Egli presiede d'ufficio il Comitato amministrativo di coordinamento (CAC) e il Comitato consultivo interorgani del programma delle Nazioni Unite per lo sviluppo (PNUD); si pone in tal modo come uno dei principali responsabili del coordinamento tra gli organi e gli istituti specializzati.

Tocca inoltre al Segretario generale convocare le sessioni straordinarie e le sessioni straordinarie urgenti dell'Assemblea generale. Egli presenta ogni anno all'Assemblea una relazione sul lavoro svolto, che s'apre su un esposto della situazione politica internazionale e continua poi con un rapporto analitico circa le attività della Segreteria. La preparazione degli ordini del giorno dell'Assemblea generale, del Consiglio di sicurezza, del Consiglio economico e sociale e del Consiglio d'amministrazione fiduciaria rientra del pari nella sua competenza. Deve inoltre impostare il preventivo dell'Organizzazione e gestire le finanze della medesima; deve registrare e pubblicare i trattati internazionali depositati all'ONU, accreditare i rappresentanti diplomatici dei Membri con missioni permanenti in Nuova York o, in molti casi, in Ginevra¹⁾; infine tocca a lui ricevere le notificazioni che stabiliscono i poteri dei delegati all'Assemblea generale.

Ma l'essenziale dell'attività del Segretario generale si incentra sul piano politico. Giusta l'articolo 99 dello Statuto, egli può richiamare l'attenzione del Consiglio di sicurezza su qualunque questione che, a suo avviso, minacci il

¹⁾ Anche a Vienna si trovano viepiù missioni indipendenti dalle ambasciate. Ma, nella maggioranza dei casi, i rappresentanti di uno Stato presso un'organizzazione vengono integrati nella corrispondente ambasciata.

mantenimento della pace e della sicurezza internazionale. Questo disposto conferisce al Segretario generale una responsabilità originaria nel settore del mantenimento della pace e appresta la base della diplomazia preventiva, inaugurata da Dag Hammarskjöld e continuata dai suoi successori, consistente nel ricercare una soluzione alle vertenze prima che superino la soglia oltre la quale divengono opposizioni costituenti una minaccia concreta per la pace. Il carattere «originario», cui si è accennato testé, fa sí che il Segretario possa condurre tale diplomazia in modo autonomo, senza istruzione speciale da parte di un altro organo dell'ONU.

Nelle situazioni di crisi, segnatamente allorché il Consiglio di sicurezza trovasi paralizzato, il Segretario generale può interporre i suoi buoni uffici o la sua mediazione. Assume questi compiti in generale su istanza di un altro organo, espressa mediante una risoluzione. Il Consiglio di sicurezza e, nel 1956, l'Assemblea generale hanno poi sempre affidato a lui il comando supremo delle forze di mantenimento della pace.

La varietà dei compiti e delle responsabilità del Segretario generale e l'ampio margine di manovra di cui dispone in pratica ha fatto sí che ciascun titolare potesse sviluppare una sua propria concezione delle finalità e dei limiti della propria azione. La posizione di Segretario generale non è però unicamente funzione della personalità, dipende parimente dalla situazione politica internazionale oggettiva e dalla capacità d'azione degli altri organi principali.

Così, per esempio, Dag Hammarskjöld ha potuto esercitare un potere molto esteso perché operò durante la guerra fredda, allorché i dissensi tra Stati Uniti d'America ed Unione Sovietica rendevano arduo il funzionamento dei differenti organi dell'ONU: basti richiamare, in questo contesto, la funzione del Segretario generale durante la crisi di Suez, del 1956, e l'idea ch'egli poté portare innanzi d'impegnare delle forze di pace dell'ONU, nonché il suo mandato, praticamente illimitato, ai tempi della crisi congolese, nel 1960.

Kurt Waldheim aveva un concetto più classico della sua funzione. Ma anche qui il ridimensionamento sembra giustificato dal fatto che il Consiglio di sicurezza è oggi, da un profilo generale, molto meglio in grado d'agire e manifesta del resto più esplicitamente la volontà di assumersi il suo compito di mantenere la pace. Per K. Waldheim, l'ONU è strumento indispensabile della politica internazionale, dacché offre un foro ove la diplomazia bilaterale e quella multilaterale si completano e si integrano e dove gli Stati possono ricercare, insieme, delle soluzioni ai problemi estremamente complessi del mondo attuale. Infatti l'interdipendenza tra gli Stati e tra le diverse problematiche ha raggiunto oggi un grado tale che una cooperazione globale risulta veramente indispensabile.

Kurt Waldheim concepiva quindi la propria funzione come quella di un direttore amministrativo, d'un diplomatico, d'un rappresentante politico dell'ONU. Egli riteneva invero che il rango del Segretario generale fosse pari a quello di un capo di Stato, ancorché privo del corrispondente potere esecutivo. La sua forza deve emanare dalla sua capacità di convincere, dacché non può esercitare se non una pressione morale. Giusta i suoi propri termini «il Segretario generale deve sempre attenersi a una rigorosa imparzialità ed evitare

ogni gesto che possa inficiare la sua credibilità o porre in forse il suo ruolo d'intermediario onesto tra le posizioni divergenti degli Stati membri»¹⁾.

K. Waldheim era estremamente circospetto nel prendere iniziative politiche, da buon partigiano della diplomazia discreta, dalla quale sperava i migliori risultati. Egli peraltro ha dimostrato, nel corso degli ultimi anni, che la sua concezione della funzione può rendere grandi servizi. Gli sono state affidate diverse missioni di mediazione, segnatamente in Medio Oriente, Cipro, Sahara Occidentale, Campucea, Afghanistan e nei conflitti tra Iran e Iraq, nonché tra Libia e Malta. In taluni casi il Segretario generale ha designato un rappresentante speciale, in altri s'è addossato lui stesso la missione oppure l'ha affidata a un funzionario della propria segreteria.

232 Organi sussidiari

Lo Statuto prevede, nell'articolo 7 capoverso 2, che degli organi sussidiari possono essere istituiti secondo i bisogni. Sono soprattutto l'Assemblea generale e il Consiglio economico e sociale che ricorrono a questa facoltà, ma essa, di per sé, è data anche al Consiglio di sicurezza e agli altri organi principali. La gran maggioranza degli organi sussidiari è stata creata nel corso degli anni sessanta, quando s'ebbe un rapido accrescimento dei compiti dell'ONU sul piano economico e in materia di politica dello sviluppo. Tali organi non hanno personalità giuridica propria e sono parti integranti dell'Organizzazione.

232.1 Organi sussidiari dell'Assemblea generale

L'articolo 22 dello Statuto autorizza espressamente l'Assemblea generale a istituire gli organi sussidiari che ritenga necessari per l'adempimento delle sue funzioni. Già in passato essa ne creò diverse categorie.

Durante le sessioni ordinarie dell'Assemblea generale le 7 *Grandi commissioni* descritte innanzi²⁾ tengono le loro sedute; due *commissioni di procedura* provvedono allo svolgersi corretto della sessione: l'Ufficio presidenziale, composto del Presidente, dei 17 Vicepresidenti dell'Assemblea generale e dei presidenti delle 7 Commissioni principali, e il Comitato di verifica dei poteri, composto di 9 Stati nominati all'inizio di ogni sessione. Il primo di questi due organi sussidiari coordina e dirige i lavori dell'Assemblea plenaria mentre il secondo controlla i poteri presentati dai rappresentanti degli Stati. Due *Comitati permanenti* sono incaricati di trattare le questioni finanziarie: il Comitato consultivo per le questioni amministrative e finanziarie che esamina il preventivo delle Nazioni Unite e assiste l'Assemblea in tutte le questioni amministrative e finanziarie, nonché il Comitato dei contributi che elabora la scala dei contributi dovuti dai membri.

Nel corso degli anni l'Assemblea generale ha istituito diversi *Comitati ad hoc* sempre nell'ambito di questi organi sussidiari, e ha affidato loro compiti ben

¹⁾ Kurt Waldheim, *Un métier unique au monde*, 1977.

²⁾ Vedi capo 231.1

definiti; questi comitati lavorano spesso in connessione con gli altri organi principali segnatamente con il Consiglio di Sicurezza o il Consiglio economico e sociale ¹⁾. Tra i circa 60 organi sussidiari istituiti a tutt'oggi si trova anche la Commissione del diritto internazionale ²⁾ istituita nel 1947 e composta di 25 giuristi di fama provenienti da tutti i Paesi e incaricati di preparare la codificazione del diritto internazionale. La Commissione delle Nazioni Unite per il diritto commerciale internazionale ³⁾ è incaricata d'unificare questo ramo del diritto. Nel 1965 l'Assemblea generale creò un Comitato speciale delle operazioni per il mantenimento della pace, composto di 33 Membri, e lo incaricò di espletare un approfondito studio su tutti gli aspetti delle operazioni di mantenimento della pace ⁴⁾. Il Comitato per l'impiego pacifico dello spazio extra-atmosferico ⁵⁾, che conta 54 Membri, esiste dal 1959 e si articola in un sottocomitato tecnico-scientifico, un sottocomitato giuridico e un gruppo di lavoro per i satelliti informazionali. Il cosiddetto Comitato dei 24 è incaricato delle questioni inerenti alla decolonizzazione. I problemi di discriminazione razziale toccano, da un lato, al Comitato speciale sull'apartheid e, d'altro lato, al Comitato incaricato di verificare l'esecuzione della Convenzione internazionale sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale del 21 dicembre 1965. Il Comitato dei diritti dell'uomo, composto di 18 Membri, sorveglia l'applicazione del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici del 6 dicembre 1966.

La sessione straordinaria (1978) sul disarmo ha preso anche delle decisioni che comportano riforme istituzionali ⁶⁾. In virtù di esse, se l'Assemblea generale resta, con la sua prima commissione e la sua commissione del disarmo, il principale organo consultivo in materia, il Comitato per il disarmo che, in connessione con tale sessione straordinaria è appunto stato rinnovato nella sua struttura ed ampliato a 40 Membri, viene ad assumere una funzione determinante nei negoziati. Questo Comitato, del resto, verrà prossimamente ancora rafforzato e i suoi compiti sul piano della ricerca e dell'informazione saranno ampliati. Inoltre l'Assemblea generale ha chiesto al Segretario generale di nominare un Consiglio di periti, di grande reputazione e di sicuro senso d'indipendenza, competenti per indicare gli studi che devono essere avviati sotto l'egida delle Nazioni Unite nel settore del disarmo e della riduzione degli armamenti.

Quanto alla cooperazione economica internazionale, l'Assemblea generale, successivamente alla conferenza di Parigi su tale tematica, nel giugno 1977, ha istituito, alla fine di quello stesso anno, un Comitato plenario incaricato di aiutarla a controllare e seguire l'applicazione delle decisioni e degli accordi derivanti dai negoziati relativi all'impostazione di un nuovo ordine economico internazionale, condotti innanzi nel quadro dei competenti organi

¹⁾ Vi sono oggi circa 50 commissioni di questo tipo.

²⁾ Ris. 174 (II) del 21 novembre 1947.

³⁾ Ris. 2205 (XXI) del 17 dicembre 1966.

⁴⁾ Ris. 2206 (XIX) del 18 febbraio 1965.

⁵⁾ Ris. 1472A (XIV) del 12 dicembre 1959.

⁶⁾ Documento finale della 10ª sessione straordinaria dell'Assemblea generale sul disarmo, 23 maggio-10 luglio 1978. Doc. A/RES/S-10/2 del 1º luglio 1978.

delle Nazioni Unite¹⁾. Tutti gli Stati erano invitati a partecipare a questo Comitato. Il suo mandato cessò allorché si tenne la sessione straordinaria sulle questioni economiche nel 1980.

Nel 1950 è stato istituito un Tribunale amministrativo per dirimere le vertenze che oppongono l'ONU ai suoi funzionari sulle questioni dei contratti di lavoro²⁾. A contare dal 1974 tutti gli affari del personale sono divenuti competenza anche della Commissione della funzione pubblica internazionale nonché, per un ambito ancora più ristretto, del Comitato delle pensioni.

L'Assemblea generale, infine, ha creato una categoria d'organi importanti i quali, ancorché giuridicamente anch'essi «sussidiari» giusta l'articolo 7 capoverso 2, godono d'ampia autonomia ed hanno strutture che li assimilano quasi dagli istituti specializzati. Citiamo, in questo contesto, la Conferenza delle Nazioni Unite per il commercio e lo sviluppo (CNUCED), che ha tenuto la sua prima sessione agli inizi del 1964 e che, nel dicembre dello stesso anno, è divenuta, su decisione dell'Assemblea generale, un organo permanente fruente di una propria segreteria in Ginevra e finanziato dal bilancio ordinario dell'ONU³⁾. La Conferenza si riunisce di norma ogni 4 anni in assemblea plenaria, mentre il suo Consiglio del commercio e dello sviluppo⁴⁾, aperto a tutti gli Stati membri, si aduna due volte all'anno.

Scopo della CNUCED è di migliorare la posizione dei Paesi in sviluppo nel commercio mondiale mediante misure economiche adeguate, per esempio il sistema generale di preferenze tariffali istituito nel 1968, nonché d'avviare così un processo generale di crescita all'interno stesso di detti Paesi. Le interconnessioni tra commercio, sviluppo economico e aiuto internazionale stanno al centro della sua attenzione. Per questo la CNUCED prospetta, nel settore dei prodotti di base, di stabilizzare gli scambi negoziando accordi prodotto per prodotto e istituendo, come mantello, un fondo comune. La finalità è quella di proteggere gli Stati del Terzo Mondo dal variare eccessivo dei prezzi. La CNUCED si sforza inoltre di far profittare questi Paesi in più ampia misura del progresso tecnologico realizzato nel mondo onde soddisfare più pienamente i loro bisogni specifici. La Conferenza infine tratta, in misura crescente, gli effetti quantitativi e qualitativi del trasferimento delle risorse tra il Nord e il Sud e si sforza di facilitare il servizio del debito di taluni Paesi in sviluppo.

Il *Programma delle Nazioni Unite per lo sviluppo (PNUD)*, derivante dalla fusione, nel 1965, del Programma ampliato d'assistenza tecnica⁵⁾ con il Fondo speciale delle Nazioni Unite per l'assistenza tecnica, è diretto dal Consiglio amministrativo di 48 Membri cui il nostro Paese partecipa sin dall'istituzione.

¹⁾ Ris. 32/174 del 15 dicembre 1977.

²⁾ Un altro tribunale amministrativo stabilito dall'Organizzazione internazionale del lavoro (OIL) è del pari competente per questioni che concernono altre organizzazioni specializzate segnatamente l'OMS, l'UNESCO, l'UIT, l'OMM e la FAO.

³⁾ Ris. 1995 (XXIX) del 30 dicembre 1964.

⁴⁾ Il Consiglio ha istituito 6 comitati che si occupano dei settori seguenti: prodotti di base, prodotti finiti e semi-finiti, transazioni invisibili e questioni finanziarie del commercio, trasporti marittimi, trasferimenti tecnologici, cooperazione economica tra Paesi in sviluppo.

⁵⁾ Ris. 2029 (XX) del 22 novembre 1965.

Il PNUD è oggi il canale più impotente per l'aiuto tecnico multilaterale; nel quadro delle Nazioni Unite esso finanzia e coordina la cooperazione delle organizzazioni internazionali con i Paesi in sviluppo. Per il terzo ciclo del programma (1982-1986) il suo bilancio prevede spese dell'ordine di 6 miliardi di dollari. La somma è ripartita giusta criteri economici e sociali tra i differenti Paesi in sviluppo i quali elaborano i loro programmi specifici in base alle possibilità che sono loro così offerte. I programmi vengono poscia sottoposti al Consiglio amministrativo, gli Stati richiedenti essendo liberi di scegliere con quali istituti specializzati dell'ONU desiderano collaborare. Si constata che l'aiuto è chiesto in generale per i settori seguenti: agricoltura e silvicoltura, industria, pianificazione sociale ed economica, trasporti e comunicazioni, educazione, sanità. La maggior parte dei mezzi del PNUD serve al finanziamento di periti, di attrezzature per progetti e di studi di fattibilità.

Il *Fondo delle Nazioni Unite per l'Infanzia (FISE)* è stato istituito nel 1946 dall'Assemblea generale affinché fornisca un aiuto ai fanciulli e ai giovani dei Paesi rovinati dalla guerra. L'organo di sorveglianza che determina la politica del FISE è un Consiglio amministrativo composto di 30 persone le cui attività vengono finanziate mediante contributi volontari degli Stati membri. Inoltre i Comitati nazionali del FISE ne sostengono l'attività mediante doni importanti, provenienti in massima parte dalla vendita di cartoline d'auguri²⁾. Il nostro Paese è stato da sempre membro del Consiglio d'amministrazione.

Oggi il FISE opera segnatamente nel Terzo Mondo ma non si limita a programmi puramente umanitari in favore della gioventù, bensì esegue programmi complessi, di lungo periodo, volti ad aiutare le famiglie. Questi progetti, se si incentrano sull'educazione e la formazione, s'estendono anche all'approvvigionamento in acqua o alla costruzione di piccoli ospedali. Nel quadro della cooperazione internazionale allo sviluppo, il FISE si pone oggi, dal profilo sia quantitativo sia qualitativo, come uno degli organi più importanti atto a svolgere le sue attività in tutti i Paesi nonché a ricevere sempre nuovi compiti, segnatamente nel settore dell'aiuto ai rifugiati.

In tema di rifugiati va qui citato l'*Alto commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (HCR)*, istituito nel 1950 dall'Assemblea generale³⁾. Quest'organo ha sede in Ginevra ed ha uffici in oltre 40 Paesi. L'Alto commissario è nominato dall'Assemblea generale. I programmi del commissariato vanno sottoposti all'approvazione d'un Comitato esecutivo in cui seggono rappresentanti di 31 Stati; questi programmi sono finanziati mediante contributi spontanei degli Stati. La Svizzera è membro del Comitato esecutivo sin dalla creazione dell'HCR e, a due riprese, uno svizzero è stato nominato Alto commissario.

L'Alto commissariato, oltre alla protezione giuridica e all'assistenza ai rifugiati, è stato reiteratamente incaricato dal Segretario generale di svolgere delle azioni speciali d'assistenza: in questo contesto l'Alto commissario è stato

¹⁾ Ris. 57 dell'11 dicembre 1946.

²⁾ Attualmente i fondi privati contribuiscono per il 22 per cento alle spese del FISE.

³⁾ Ris. 428 (V) del 14 dicembre 1950.

designato nel 1975 quale coordinatore dell'aiuto umanitario delle Nazioni Unite in favore dei rifugiati a Cipro.

L'Alto commissariato ha pure condotto innanzi operazioni massicce per il rimpatrio delle persone che avevano lasciato il Mozambico e la Guinea Bisau e vi ritornavano dopo il conseguimento dell'indipendenza. Attualmente uno dei massimi programmi dello HCR è quello concernente l'aiuto ai rifugiati del Sud-Est Asiatico, segnatamente vietnamiti e cambogiani.

Il *Programma delle Nazioni Unite per l'ambiente (PNUE)* venne istituito nel 1972 partendo da raccomandazioni della Conferenza delle Nazioni Unite sull'ambiente tenutasi in quell'anno a Stoccolma. Il programma ha sede in Nairobi. Il Consiglio d'amministrazione che gestisce il programma è l'organo centrale della cooperazione internazionale per tutte le questioni di protezione ecologica e svolge segnatamente, su questo piano, la funzione di coordinatore e catalizzatore. Le problematiche prioritarie del PNUE sono innanzitutto di ecologia umana e toccano l'antropizzazione, l'abitato, la salute e il benessere. Il programma si applica nondimeno anche alla protezione del paesaggio e delle acque, nonché al gran problema della desertificazione. Rientrano pure nei compiti del programma il promovimento dell'educazione e della formazione, l'assistenza e l'informazione in tema di protezione ecologica, la conservazione della natura, della fauna e della flora selvagge; la sua azione si estende per finire anche alle questioni energetiche. Il PNUE ha impostato un sistema mondiale di vigilanza continua dell'ambiente. Aggiungiamo che la Convenzione di Barcellona e il Piano d'azione per la protezione del Mediterraneo contro l'inquinamento sono stati due testi elaborati sotto l'egida del PNUE.

Tra gli altri organi sussidiari istituiti dall'Assemblea generale troviamo il *Coordinatore delle Nazioni Unite per l'aiuto in caso di catastrofe (UNDRO)* in Ginevra, l'*Ufficio di soccorso delle Nazioni Unite per i rifugiati palestinesi nel vicino Oriente (UNRWA)*, che esiste a contare dal 1949, diversi istituti educativi e di ricerca quali il *Consiglio mondiale dell'alimentazione (CMA)*. Il *Programma alimentare mondiale (PAM)*, creato nel 1961, appartiene anche esso a questa categoria ma dipende non solo dall'Assemblea generale bensì anche dall'ECOSOC e dal Comitato esecutivo della FAO. Pure l'*Organizzazione delle Nazioni Unite per lo sviluppo industriale (ONUDI)* venne concepita in origine come mero organo sussidiario dell'Assemblea generale¹⁾ ma, l'8 aprile 1979, giunsero in porto i negoziati per un nuovo statuto che la trasformò in istituto specializzato.²⁾

232.2 Organi sussidiari del Consiglio di Sicurezza

L'articolo 29 dello Statuto consente anche al Consiglio di sicurezza di istituire organi sussidiari necessari all'esecuzione delle sue funzioni. Uno di questi

¹⁾ Ris. 2152 (XXI) del 17 novembre 1966.

²⁾ Cfr. Messaggio per l'adesione della Svizzera all'Organizzazione delle Nazioni Unite per lo sviluppo industriale trasformata in un istituto specializzato (ONUDI) del 21 novembre 1979. FF 1979 III 1033.

Organi permanenti è il Comitato di stato maggiore, composto dai capi di stato maggiore dei cinque Membri permanenti del Consiglio di sicurezza ed incaricato di consigliare ed assistere il Consiglio in tutte le questioni militari concernenti il mantenimento della pace internazionale. In questo contesto menzioniamo il Comitato per l'ammissione dei nuovi membri che sottopone le domande d'ammissione a un previo esame. Il Consiglio di sicurezza dispone anche di *Comitati specifici*, monotematici, che si occupano per esempio delle differenti operazioni di mantenimento della pace o del controllo dell'applicazione delle sanzioni.

232.3 **Organi sussidiari del Consiglio economico e sociale**

Stante il suo ampio settore di competenza, il Consiglio economico e sociale ECOSOC ha istituito numerosi organi sussidiari che trattano temi specifici oppure che operano secondo criteri geografici. Il Consiglio coopera con altri organi dell'ONU istituiti, indipendentemente da esso, per compiti connessi. Ne menzioniamo alcuni qui sotto tra quelli più importanti ai fini dell'azione dell'ECOSOC.

Durante le sessioni dell'ECOSOC le discussioni preliminari sui diversi punti all'ordine del giorno avvengono nel quadro di tre *Comitati di sessione*. Diversi comitati permanenti tengono pure delle sedute all'infuori delle sessioni ed elaborano proposte concrete su questioni determinate. In questa categoria troviamo il Comitato per le questioni d'abitazione, edilizia e pianificazione, il Comitato di programma e coordinamento, il Comitato consultivo sull'adeguamento della scienza e tecnologia ai bisogni dello sviluppo ¹⁾, il Comitato delle risorse naturali, il Comitato per le organizzazioni non governative ²⁾ e il Comitato per la prevenzione del crimine.

Cinque *Commissioni economiche regionali* ³⁾ sono affiliate all'ECOSOC, esse hanno lo scopo di favorire lo sviluppo economico nelle differenti regioni in funzione dei bisogni specifici di queste nonché di intensificare la cooperazione all'interno di queste regioni. Queste commissioni dispongono di una segreteria propria e a loro volta hanno istituito organi subordinati ⁴⁾.

Sette comitati speciali composti di rappresentanti del mondo intero si occupano di temi singoli ben specificati: trattasi della Commissione dei diritti dell'uomo con le sue sottocommissioni e gruppi di lavoro, della Commissione degli stupefacenti, della Commissione della demografia, della Commissione per la condizione femminile, della Commissione per le transnazionali, della

¹⁾ Questo Comitato si compone di periti, rappresentati i diversi sistemi economici, incaricati di consigliare l'ECOSOC nelle questioni che concernono l'evoluzione economica di lungo periodo.

²⁾ L'articolo 71 dello Statuto autorizza l'ECOSOC a prendere tutti i provvedimenti utili per consultare le organizzazioni non governative. Numerose organizzazioni di questo tipo godono già di un tale Statuto consultivo presso l'ECOSOC.

³⁾ V'è una Commissione economica per ognuna delle regioni seguenti: Europa, Asia e Pacifico, America Latina, Africa, Asia occidentale (Paesi arabi).

⁴⁾ Già la sola Commissione economica europea dell'ECOSOC ha istituito oltre 80 organi subordinati.

Commissione di statistica e infine del Comitato d'amministrazione e coordinamento che coordina l'attività dell'ONU, dei suoi istituti specializzati e dell'Agenzia internazionale dell'energia nucleare. Quest'ultimo Comitato è composto dai direttori degli istituti specializzati e degli organi principali dell'ONU ed è presieduto dal Segretario generale di questa.

Stante la natura dei loro compiti taluni organi sussidiari dell'Assemblea generale devono occuparsi di questioni economiche e sociali, come il PNUD e l'UNICEF, e quindi vengono a trovarsi in stretta connessione con il lavoro dell'ECOSOC.

233 Istituti specializzati

Finalità centrale dell'ONU è la cooperazione internazionale nei settori economico, sociale, intellettuale e umanitario, tramite la quale si instaureranno le condizioni di stabilità e di benessere necessarie per assicurare poi relazioni pacifiche ed amichevoli tra gli Stati. L'articolo 55 dello statuto enumera i settori in cui la Comunità internazionale deve fare uno sforzo particolare. Per il conseguimento di questi obiettivi lo statuto prevede tutto un sistema di istituti specializzati che trattano su scala mondiale settori specifici e le cui attività vengono coordinate dall'ONU.

Sono attivi oggigiorno 16 istituti specializzati: taluni esistevano già prima della creazione dell'ONU e sono stati integrati in seguito nell'organizzazione, come l'Unione internazionale delle telecomunicazioni (UIT), l'Unione postale universale (UPU), l'Unione meteorologica mondiale (OMM) e l'Organizzazione mondiale della proprietà intellettuale (OMPI), risalenti tutte al XIX secolo. L'Organizzazione internazionale del lavoro (OIL) venne creata invece, come la Società delle Nazioni, dopo la prima guerra mondiale nell'ambito dei trattati di pace di Parigi. Tolti questi venerandi enti, la maggior parte degli istituti specializzati ora attivi venne istituita dopo il 1945 e specificamente per eseguire dei disposti dello statuto: risalgono alla seconda metà degli anni quaranta l'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'alimentazione e l'agricoltura (FAO), l'Organizzazione dell'aviazione civile internazionale (OACI), l'Organizzazione intergovernativa consultiva della navigazione marittima (OMCI), il Fondo monetario internazionale (FMI) col Gruppo della Banca mondiale, l'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'educazione, la scienza e la cultura (UNESCO), l'Organizzazione mondiale della sanità (OMS), l'Accordo generale sulle tariffe doganali e il commercio (GATT). Sono d'istituzione più recente l'Agenzia internazionale dell'energia nucleare (AIEA), il Fondo internazionale per lo sviluppo agricolo (FIDA) e l'Organizzazione delle Nazioni Unite per lo sviluppo industriale (ONUDI).

Gli istituti specializzati sono, giusta gli articoli 57 e 63 dello statuto, vincolati all'ONU mediante accordi di cooperazione conclusi con il Consiglio economico e sociale (ECOSOC) e sottoposti all'approvazione dell'Assemblea. Nei detti accordi l'ONU riconosce e garantisce l'autonomia e la piena responsabilità di questi istituti nel loro settore particolare; inoltre gli accordi definiscono la base della cooperazione tra l'ONU e gli istituti specializzati, cooperazione

consistente nell'assumere reciprocamente la rappresentanza di ogni istituto nelle sedute e conferenze degli altri, nello scambiare informazioni e documentazione, nel coordinare il lavoro delle segreterie per le questioni amministrative del personale. Gli istituti specializzati sono inoltre tenuti di presentare regolarmente delle relazioni all'ECOSOC. L'ONU e gli istituti specializzati hanno creato anche organismi comuni per coordinare viemeglio le loro attività in settori precisi; citiamo per esempio il Comitato d'amministrazione e coordinamento o il Consiglio consultivo interorganizzativo del PNUD.

3 Evoluzione istituzionale dell'ONU

A contare dalla sua creazione, l'ONU è venuta evolvendosi nel quadro delle strutture impostate dallo statuto. I mutamenti emersi nella comunità internazionale hanno bensì cambiato l'importanza relativa degli Stati o dei gruppi di Stati e rafforzato l'influenza dell'Assemblea generale rispetto a quella del Consiglio di sicurezza, ma le strutture fondamentali non ne sono state trasformate.

La funzione politica del segretario generale è venuta accrescendosi ma neppur essa è uscita dal quadro dei disposti esistenti. Allorché si dovette ricercare un'altra forma per assicurare il mantenimento della pace, si poté trovarla senza forzare il testo dello statuto. È bensì vero che, per rispondere al moltiplicarsi dei nuovi compiti nei settori più diversi, l'ONU ha istituito un gran numero di organi sussidiari ma anche questa istituzione si iscrive nello statuto che appunto la prevede.

Ancorché le strutture iniziali dell'ONU abbiano sinora ben risposto all'evoluzione pragmatica imposta dal quadro circostanziale stesso, taluni Membri o gruppi di Stati si chiedono, da qualche tempo, se delle riforme strutturali non debbano essere avviate così da rendere l'organizzazione meglio atta a riflettere i cambiamenti profondi che hanno segnato la comunità internazionale. In quest'ottica è oggi allo studio una revisione dello statuto volta a migliorare anche le basi operative per il mantenimento della pace e ad includere un progetto di ristrutturazione nei settori economico e sociale.

31 Revisione dello statuto

Lo statuto può essere riveduto seguendo gli articoli 108 e 109. Ogni modifica va adottata alla maggioranza dei 2/3 dei membri dell'Assemblea generale. Una revisione di maggiore portata può essere decisa da una conferenza convocata appositamente. Gli emendamenti prendono effetto solo dopo esser stati ratificati dai 2/3 degli Stati membri compresi i cinque permanenti del Consiglio di sicurezza. Conformemente a un'interpretazione dello statuto approvata alla conferenza di San Francisco, uno Stato membro può recedere dall'organizzazione se i suoi diritti ed obblighi si trovano modificati da un emendamento da lui non approvato ¹⁾.

Solo due emendamenti allo statuto sono stati sinora approvati e concernono

¹⁾ United Nations Conference on International Organization, I 673.

l'aumento del numero dei seggi in Consiglio di sicurezza, da 11 a 15, e nel Consiglio economico e sociale (ECOSOC) da 18 a 27 poi a 54.

In base all'articolo 109 dello statuto, la 10^a Assemblea generale del 1955 adottò una risoluzione che prevedeva la convocazione entro un termine adeguato di una conferenza generale volta ad attuare una revisione globale. Un comitato speciale si mise all'opera su questo tema ma i suoi lavori si insabbiarono onde nel 1967 il suo mandato non fu più rinnovato. Per iniziativa della Colombia la questione venne ripresa nel 1969 e, nel 1970, in occasione della 25^a Assemblea generale, gli Stati membri vennero pregati di sottoporre al Segretario generale delle proposte per tale revisione totale; il termine di presentazione delle proposte inizialmente fissato al 1972 fu poi prorogato fino al 1974.

In questo contesto la 29^a Assemblea generale del 1974 poté istituire un comitato speciale dello statuto delle Nazioni Unite per il potenziamento della funzione dell'organizzazione ¹⁾, e lo incaricò di esaminare le proposte fatte dagli Stati membri e di selezionare per studio prioritario quelle più idonee a guadagnarsi un'approvazione generale. I lavori del Comitato iniziarono nel 1975. Ma gli Stati fondatori delle Nazioni Unite, segnatamente i Membri permanenti del Consiglio di sicurezza, si oppongono a una modifica istituzionale dell'Organizzazione muovendo dall'idea che l'ONU potrebbe divenire più efficiente qualora si rispettassero puntualmente già gli attuali disposti dello statuto e i principi che li sottendono. Per contro molti Membri recenti dell'ONU aspirano a una maggiore democratizzazione dell'Organizzazione e prospettano diverse revisioni parziali volte a tener meglio conto dei mutamenti politici intervenuti nel mondo dopo il 1945.

Le proposte volte a modificare le istituzioni stesse concernono principalmente il Consiglio di sicurezza e il Consiglio di amministrazione fiduciaria; le altre proposte attengono al sistema di mantenimento della pace, al componimento pacifico delle controversie, alle questioni economiche e sociali nonché alla procedura d'ammissione dei nuovi Membri ai fini del conseguimento di una vera universalità dell'Organizzazione.

Al centro delle preoccupazioni sta la questione di una revisione eventuale dei disposti sul Consiglio di sicurezza, segnatamente sulla composizione e il diritto di veto. Un nuovo accrescimento del numero dei Membri è chiesto in favore dei Paesi in sviluppo, specie se non allineati, ed è chiesta anche la modificazione o la soppressione dello statuto di membro permanente e del connesso diritto di veto ²⁾. Dato che ogni emendamento dello statuto richiede l'accordo di tutti i Membri permanenti del Consiglio di sicurezza è poco probabile che una revisione su questi punti veramente cardinali possa attuarsi.

¹⁾ Ris. 3349 (XXIX) del 17 dicembre 1974.

²⁾ Il Comitato incaricato di studiare le modalità di una revisione ha cercato, ottemperando al mandato, di definire obiettivi prioritari e conseguentemente si è concentrato finora sul Consiglio di sicurezza. Ma altre proposte degli Stati membri si possono trovare nello studio pubblicato dal Segretario Generale (Doc. ONU A/AC 183/L. 2.). In merito vedasi anche il nostro rapporto del 29 giugno 1977, sulle relazioni della Svizzera con l'Organizzazione delle Nazioni Unite e i suoi istituti specializzati (FF 1977 II 689).

32 Operazioni per il mantenimento della pace

Da diversi anni l'ONU ha sviluppato, in sostituzione dei provvedimenti previsti nel capo settimo dello Statuto, una nuova prassi consistente nell'assicurare il mantenimento della pace mediante l'invio di osservatori, di commissioni d'inchiesta, di mediatori e di forze di pace nelle regioni in crisi; ma solo l'invio dei caschi blu armati può essere considerato come un'operazione di mantenimento della pace nell'accezione più propria del termine. Queste truppe controllano le linee di demarcazione, separano le forze in conflitto, si interpongono in caso di incidente, assumono funzioni amministrative e di aiuto alla popolazione e si incaricano ove occorra di ristabilire e di mantenere l'ordine e la tranquillità all'interno del Paese. Sotto questa forma gli interventi in favore della pace non hanno un vero fondamento nello Statuto. Sinora la decisione di inviare forze di pace è stata presa caso per caso sia dall'Assemblea generale sia dal Consiglio di sicurezza che di volta in volta hanno determinato il mandato.

Col tempo son però venuti emergendo alcuni criteri caratteristici comuni a tutte queste operazioni: così, contrariamente alle sanzioni militari previste nel capitolo VII dello Statuto, le forze di pace dell'ONU possono essere impiegate solo con il consenso delle Parti coinvolte e sono formate di contingenti messi spontaneamente a disposizione dagli Stati membri. Le truppe devono impiegare le armi solo per legittima difesa o allorché è in gioco il compimento stesso della loro missione. Queste operazioni non possono certo sopprimere il conflitto ma contribuiscono, stante la loro funzione in radice mediatrice, a creare le premesse per una soluzione del conflitto o comunque a facilitarla.

Spetta a Dag Hammarskjöld, già Segretario generale dell'ONU, il merito d'aver ideato i caschi blu. Per la prima volta queste forze di pace sono state inviate nel 1956 in base ad una decisione dell'Assemblea generale nella regione di Suez ¹⁾. Le operazioni ulteriori, come l'invio di contingenti in Congo ²⁾, Cipro ³⁾, in Sinai dopo la guerra d'ottobre del 1973 ⁴⁾, nei territori del Golan ⁵⁾ e dopo l'invasione israeliana nel sud del Libano ⁶⁾ hanno invece trovato il loro fondamento in decisioni del Consiglio di sicurezza periodicamente rinnovate. Le truppe devono del resto essere richiamate qualora una delle parti coinvolte, segnatamente lo Stato sul cui territorio le truppe stazionano, ritira il suo consenso oppure ovviamente allorché il conflitto è stato risolto.

Oggi ancora dei contingenti di caschi blu operano in Medio Oriente e a Cipro ⁷⁾. Inoltre il piano delle Nazioni Unite per l'accesso della Namibia all'indipendenza

¹⁾ Ris. 1000 (S-1) del 5 novembre 1956.

²⁾ Ris. 143 (1960) del Consiglio di sicurezza, del 14 luglio 1960.

³⁾ Ris. 186 (1964) del Consiglio di sicurezza, del 4 marzo 1964.

⁴⁾ Ris. 340 (1973) del Consiglio di sicurezza, del 25 ottobre 1973.

⁵⁾ Ris. 350 (1974) del Consiglio di sicurezza, del 31 maggio 1974.

⁶⁾ Ris. 425 (1978) del Consiglio di sicurezza, del 19 marzo 1978.

⁷⁾ Nei territori del Golan la Forza delle Nazioni Unite incaricata di sorvegliare lo sganciamento (FNUOD); la Forza interinale delle Nazioni Unite in Libano (FINUL); la Forza delle Nazioni Unite per il mantenimento della pace a Cipro (UNFICYP).

prevede una fase transitoria durante la quale un'operazione di mantenimento della pace dovrebbe essere svolta in Namibia ¹⁾; questo piano è basato su un'iniziativa dei 5 Membri occidentali del Consiglio di sicurezza.

La legittimità delle operazioni di mantenimento della pace non è ammessa così senz'altro da tutti i Membri dell'organizzazione. Due punti suscitano dubbi, innanzitutto il disaccordo sulla questione a sapere se il Consiglio di sicurezza abbia la competenza esclusiva di decidere tali operazioni oppure se l'Assemblea generale non abbia anch'essa una competenza sussidiaria ²⁾; in secondo luogo non v'è accordo neanche sul modo di finanziamento di queste operazioni, se debbano essere finanziate sul preventivo ordinario o in quale altro modo ³⁾. Nel 1960 la questione del finanziamento dell'operazione congolese suscitò una delle più grandi crisi finanziarie dell'Organizzazione.

Proprio al parossismo di questa crisi l'Assemblea generale istituì nel 1965 il Comitato delle operazioni per il mantenimento della pace, detto Comitato dei 33, incaricandolo d'avviare uno studio d'insieme di tutta la questione delle operazioni di mantenimento della pace ⁴⁾. Nel 1974 il Comitato dei 33 sottoponeva quindi all'Assemblea generale un progetto di principi direttivi per le operazioni di mantenimento della pace ⁵⁾ che costituì la fonte di lavori successivi. Attualmente questa fase preparatoria non è ancora terminata stante talune divergenze d'opinione tra le grandi potenze.

Il progetto di principi direttivi prevede in primo luogo il rafforzamento delle competenze del Consiglio di sicurezza nel settore del mantenimento della pace conferendogli l'alta vigilanza sull'istituzione, la direzione e il controllo delle operazioni. Il Consiglio diviene dunque responsabile della levata delle truppe, del loro mantenimento e del loro finanziamento nonché del mandato da conferir loro e degli accordi da concludere con gli Stati che accettano i caschi blu e con quelli che li mettono a disposizione. Il Segretario generale, che disponeva di un potere discrezionale molto esteso al tempo delle operazioni di Suez e del Congo, esercita ora le sue attribuzioni nel quadro delle risoluzioni pertinenti del Consiglio di sicurezza.

Egli è, a nome del Consiglio, comandante in capo e porta la responsabilità dell'esecuzione del mandato dato dal Consiglio. Infine il progetto esige che le truppe abbiano una struttura integrante quanto possibile i contingenti nazionali e che sia tenuto conto, nella composizione delle truppe, del principio generalmente ammesso d'un'equa ripartizione geografica.

Nelle sue grandi linee il progetto del Comitato riflette la concezione attuale delle operazioni di mantenimento della pace. Le due forze inviate in seguito

¹⁾ Gruppo d'assistenza delle Nazioni Unite per il periodo transitorio (GANUPT), composto da contingenti militari e civili.

²⁾ Nel suo parere consultivo del 20 giugno 1962 su talune spese delle Nazioni Unite (CIG raccolta 1962 p. 151) la Corte internazionale di giustizia ritiene che l'Assemblea generale possa raccomandare l'approntamento di forze di pace.

³⁾ Nello stesso parere la Corte internazionale di giustizia considera queste spese come spese giuste il paragrafo 2 dell'articolo 17 dello Statuto a carico dunque del preventivo ordinario dell'Organizzazione.

⁴⁾ Ris. 2006 (XIX) del 18 febbraio 1965.

⁵⁾ Ottavo rapporto del Comitato, UN Doc. A/9827.

alla guerra d'ottobre 1973 nel Sinai e nel Golan, la FUNU II e la FNUOD, nonché la FINUL inviata nel sud del Libano nel 1978, sono state costituite in ampia misura secondo i principi contenuti in questo progetto.

33 Ristrutturazione dei settori economico e sociale del sistema dell'ONU

Data l'importanza crescente delle questioni d'economia e sviluppo, le commissioni, i comitati e i gruppi di lavoro, adibiti alla cooperazione in questi settori, hanno formato un meccanismo di collaborazione viepiù complesso. Per questa ragione l'Assemblea generale decideva nel 1975, nel corso della sua 7ª sessione straordinaria, di creare un Comitato per la ristrutturazione dei settori economici e sociali del sistema delle Nazioni Unite ¹⁾. Questo Comitato è stato incaricato di sottoporre delle proposte volte a rendere il sistema nel suo insieme sempre meglio atto a trattare con efficacia i problemi dello sviluppo e della cooperazione economica internazionale soprattutto in vista dell'istituzione di un nuovo ordine economico internazionale.

I lavori del Comitato miravano a rafforzare la funzione degli organi principali dell'ONU ampliando le competenze dell'Assemblea generale e dell'ECOSOC e migliorando i servizi di segreteria. Si parlava pure di riunire differenti fondi in un fondo solo.

Il Comitato chiuse i lavori nel 1977 presentando un rapporto ²⁾ all'Assemblea generale adottato il 20 dicembre 1977 nella 32ª sessione ³⁾. Il risultato però non soddisfece le attese. Gran numero di riforme utili sono certo state proposte ma i provvedimenti essenziali che avrebbero potuto conferire una funzione di maggior peso all'Assemblea generale e all'ECOSOC non vi figurano. La centralizzazione dei differenti fondi delle Nazioni Unite non appare neanche essa. Le raccomandazioni più concrete concernono la segreteria. Questa effettivamente, nel 1978, procedette a una riorganizzazione dei propri servizi creando un posto di Direttore generale dello sviluppo e della cooperazione economica internazionale, posto che gerarchicamente segue immediatamente quello del Segretario generale dell'ONU. Nel 1979 la 34ª assemblea generale ritenne nondimeno che il processo di ristrutturazione non fosse finito con l'adozione del rapporto del Comitato: da un lato trattavasi di concretare le proposte del Comitato, d'altro canto taluni Stati cercavano di far rivivere vecchie proposte e di presentarle in una nuova forma. Oggigiorno è la problematica dell'ECOSOC quella che si trova al centro dei dibattiti condotti negli organi principali dell'ONU.

Gli sforzi di ristrutturazione si concentrano attualmente su riforme realizzabili senza che sia necessario rivedere lo Statuto. Taluni emendamenti dello Statuto diverrebbero indispensabili soltanto qualora la composizione o la competenza dell'ECOSOC, oppure i compiti dell'Assemblea generale, dovessero venir modificati fundamentalmente.

¹⁾ Ris. 3362 (S-VII) del 16 settembre 1975.

²⁾ UN Doc. A/32/34.

³⁾ Ris. 32/197.

Le attività dell'ONU

Le considerazioni seguenti sulle attività dell'ONU non vogliono essere esaustive; sono infatti presi in considerazione solamente i principali settori della cooperazione internazionale che si inquadrano nell'Organizzazione ¹⁾.

1 Questioni politiche

In un modo o nell'altro, le Nazioni Unite si occupano di quasi tutti i conflitti della nostra epoca. Nei primi anni d'esistenza dell'Organizzazione, le controversie scaturivano essenzialmente dalla tensione delle relazioni tra Unione Sovietica e Stati Uniti e i rispettivi alleati. In seguito all'intensificarsi dei processi di decolonizzazione negli anni '50, l'Assemblea generale adottò, nel 1960, una dichiarazione sulla concessione dell'indipendenza ai paesi e popoli coloniali ²⁾. Impegnandosi a favore dell'autodeterminazione postulata in tale dichiarazione, l'ONU ha assunto un ruolo fondamentale e una responsabilità supplementare in questo campo. Da allora, essa si è dovuta occupare dei problemi più disparati, risultati dall'accesso all'indipendenza delle ex-colonie, e della nuova configurazione mondiale conseguente. Le tensioni Est-Ovest si sono spesso riflesse in questo contesto, cui bisogna aggiungere la nuova problematica Nord-Sud.

Sin dai primi anni della sua esistenza, l'ONU si è occupata della questione del *Medio Oriente*. Già prima dello spirare del mandato britannico sulla Palestina il 14 maggio 1948, essa elaborò un piano di ripartizione territoriale, che fu però respinto da parte sia araba che israeliana. Nonostante i tentativi dell'Organizzazione, non fu possibile, per mancanza di tempo, trovare una soluzione per il futuro. Il 14 maggio 1948, infatti, la popolazione ebraica proclamò l'indipendenza dello Stato d'Israele e gli Stati arabi vicini passarono all'attacco. Malgrado i numerosi appelli del Consiglio di sicurezza di cessate il fuoco, le ostilità terminarono soltanto quando i fronti furono stabilizzati. In seguito a difficili negoziati, cui partecipò una commissione di conciliazione istituita dall'Assemblea generale, Israele concluse accordi di armistizio con i Paesi vicini nel gennaio 1949. Non fu tuttavia stipulato alcun trattato di pace. La risoluzione adottata dall'Assemblea generale il 10 dicembre 1949 sull'internazionalizzazione di Gerusalemme fu respinta sia da Israele che dalla Giordania.

Dinnanzi all'esodo di più di un milione di Arabi dal territorio israeliano, l'Assemblea generale creò un istituto speciale per i rifugiati (UNRWA). Un gruppo di osservatori (ONUST) fu inoltre incaricato di sorvegliare l'osser-

¹⁾ Per maggiori dettagli sull'attività dell'ONU e dei suoi istituti specializzati, cfr. i tre rapporti sull'ONU del 16 giugno 1969 (FF 1969 I 1109), del 17 novembre 1971 (FF 1972 I 1) e del 29 giugno 1977 (FF 1977 II 689).

²⁾ Ris. 1514 (XV) del 14 dicembre 1960.

vanza dell'armistizio. Entrambi gli organi proseguono tuttora le loro attività.

Negli anni che seguirono, le tensioni non si allentarono. La nazionalizzazione del canale di Suez da parte dell'Egitto provocò l'attacco israeliano del 29 ottobre 1956. Allo scadere dell'ultimatum posto dalla Francia e dalla Gran Bretagna all'Egitto, la zona fu bombardata il 1° novembre. A causa del veto francese e britannico, il Consiglio di sicurezza non poté ordinare il cessate il fuoco. Solo in seguito all'ingiunzione dell'Assemblea generale, convocata d'urgenza in sessione straordinaria, di por fine ai combattimenti, il cessate il fuoco intervenne il 6 novembre. Fu allora costituita, per la prima volta nella storia dell'ONU, una forza d'urgenza delle Nazioni Unite (FUNU I) allo scopo di prevenire nuovi incidenti e sorvegliare l'applicazione dell'armistizio del 1949. Detta forza fu unicamente inviata su territorio egiziano; Israele, infatti, si oppose alla presenza di truppe sul proprio territorio. Il 16 maggio 1967, il presidente egiziano Nasser richiese al Segretario generale delle Nazioni Unite, U Thant, il ritiro della FUNU I. U Thant aderì alla richiesta. Pochi giorni dopo, il 5 giugno, scoppiava la guerra dei sei giorni. Il Consiglio di sicurezza lanciò allora un appello di cessate il fuoco, che fu osservato dai belligeranti dal 7 al 9 giugno. Il 22 novembre 1967, esso adottò all'unanimità una risoluzione concernente, segnatamente, la garanzia dell'integrità degli Stati coinvolti, la fine dello stato di guerra e la nomina di un mediatore da parte del Segretario generale ¹⁾.

Questa risoluzione permane tutt'oggi il fondamento di tutti i tentativi di negoziati in Medio Oriente che, nonostante gli sforzi spiegati sul piano sia bilaterale che multilaterale e le innumerevoli missioni speciali, hanno permesso solamente risultati modesti.

L'Egitto attaccò di sorpresa Israele nell'autunno del 1973. Nuovamente, il Consiglio di sicurezza si adoperò a favore del cessate il fuoco. Un'intesa tra gli Stati Uniti e l'Unione Sovietica, che non erano mai stati così vicini a uno scontro diretto nella zona, si rivelò allora indispensabile per raggiungere una tregua. I negoziati si svolsero sotto gli auspici del Consiglio di sicurezza, che esercitò pressioni politiche sui belligeranti. La decisione, presa il 25 ottobre 1973, di inviare una nuova forza d'urgenza (FUNU II) nella zona allo scopo di sorvegliare il cessate il fuoco agevolò la conclusione di un armistizio.

La FUNU II, che prese subito posizione, era composta da contingenti provenienti dalle forze delle Nazioni Unite stazionate a Cipro (UNFICYP) e dall'ONUST, l'organo di osservazione incaricato della sorveglianza dell'armistizio. Nel trattato di disimpegno concluso nel gennaio 1974 tra Israele ed Egitto, il compito di sorveglianza della FUNU II fu esteso. In base a un trattato analogo firmato da Israele e Siria, il Consiglio di sicurezza decise, il 31 maggio 1974, di inviare un contingente di osservatori dell'ONU, la Forza delle Nazioni Unite incaricata di osservare il disimpegno (FNUOD), allo scopo di sorvegliare il cessate il fuoco e il ritiro delle truppe dal fronte del Golan ²⁾.

¹⁾ Ris. 242 (1967) del Consiglio di sicurezza, del 22 novembre 1967.

²⁾ Ris. 340 (1973) del Consiglio di sicurezza.

³⁾ Ris. 350 (1974) del Consiglio di sicurezza.

Quando, alla fine del 1977, Israele intervenne militarmente nel sud del Libano, il Consiglio di sicurezza decise, il 19 marzo 1978, d'inviare dei contingenti di caschi blu, la Forza interinale delle Nazioni Unite in Libano (FINUL)¹⁾, in questa nuova zona calda.

Il mandato della FUNU II non fu più rinnovato dopo la sua scadenza il 24 luglio 1979, dato che, nel frattempo, Israele e Egitto avevano stipulato un trattato di pace, in cui si prevedeva il ritiro per fasi delle truppe estere, sotto la sorveglianza dell'ONU. Risale a quest'epoca l'assegnazione ai rappresentanti dell'ONUST del compito di controllare, nell'ambito di attribuzioni ristrette, la partenza delle forze israeliane stazionate nel Sinai.

Le due questioni fondamentali cui l'ONU è costantemente confrontata nella prospettiva di una pace nel Medio Oriente sono, da un lato, il riconoscimento di Israele quale Stato ebraico e, dall'altro, una soluzione soddisfacente per i Palestinesi.

L'Organizzazione per la liberazione della Palestina (OLP) ottenne nel 1974 lo statuto di osservatore quale rappresentante del popolo palestinese²⁾. Nel 1975, la 30a Assemblea generale nominava un «Comitato per l'esercizio dei diritti inalienabili del popolo palestinese», incaricato di sottoporre al Consiglio di sicurezza un rapporto sulle possibilità di questo popolo di riacquistare i propri diritti³⁾. Nel 1979, la 34a Assemblea generale mostrò che l'Occidente era sempre più disposto a riconoscere l'OLP in qualità di rappresentante legittimo del popolo palestinese; questa tendenza è stata confermata in occasione della conferenza al vertice dei Nove tenutasi a Venezia nel giugno 1980.

La maggioranza dei Membri dell'ONU hanno respinto il trattato israelo-egiziano come mezzo per raggiungere una pace globale in Medio Oriente. Le risoluzioni adottate sinora mantengono tuttavia un tono moderato in proposito; esse comunque rilevano che tale trattato non ha alcun valore nella misura in cui pretende regolare la sorte del popolo palestinese.

L'*Africa australe* costituisce ormai da lungo tempo un'altra fonte di tensioni. La Repubblica sudafricana è al centro delle discussioni, da quando, agli inizi degli anni '80, la Rhodesia ha acceduto all'indipendenza col nome di Zimbabwe e una soluzione per il problema della Namibia pare ormai prossima.

Il *Sud-Africa* è criticato per due motivi di grande importanza: la politica dell'apartheid e l'atteggiamento verso la Namibia. L'Assemblea generale e il Consiglio di sicurezza si occupano regolarmente del problema della discriminazione razziale praticata sistematicamente dal governo sudafricano; essi esprimono l'inquietudine suscitata nell'opinione mondiale dal rifiuto di questo Stato di rispettare gli appelli reiterati delle Nazioni Unite e di conformare la propria politica ai principi della Carta. L'ONU ha fin'ora adottato due provvedimenti allo scopo di esercitare pressioni sul Sud-Africa. Nel 1970, l'Assemblea generale per la prima volta contestò la validità dei pieni poteri della delegazione sudafricana, mettendo così in dubbio la legittimità della rappre-

¹⁾ Ris. 425 (1978) del Consiglio di sicurezza.

²⁾ Ris. 3237 (XXIX) del 22 novembre 1974.

³⁾ Ris. 3376 (XXX) del 10 novembre 1975.

sentanza dell'Africa del Sud. Fondandosi su un parere elaborato dal consigliere giuridico del Segretario generale ¹⁾, il presidente dell'Assemblea generale, il norvegese Edvard Hambro, ritenne tuttavia che tale decisione non avesse come effetto di privare la delegazione sudafricana del proprio seggio. Questa pratica, nota col nome del suo autore (Hambro Ruling) venne applicata per tre anni, fino al 1974, quando il presidente, algerino, dell'Assemblea dichiarò che la delegazione sudafricana non poteva partecipare alla sessione in corso, poiché l'Assemblea stessa si era rifiutata di riconoscere la validità dei suoi poteri. Da allora, il Sud-Africa è escluso dai lavori dell'Assemblea generale ²⁾ pur restando membro dell'Organizzazione.

Il Sud-Africa potrebbe essere espulso dall'ONU solamente in base a una decisione unanime dei Membri permanenti del Consiglio di sicurezza. Simile decisione è comunque inverosimile, dato il diritto di veto dei Grandi. Il 4 novembre 1977 ³⁾, tuttavia, il Consiglio di sicurezza decise un'embargo sulle armi destinate a detto Paese, fondandosi, segnatamente, sulle gravi sommosse razziali di Soweto del 1976, sulla tensione permanente, sfociante spesso in manifestazioni violente, tra la minoranza bianca al potere e la maggioranza di colore e sugli incidenti sempre più frequenti tra il Sud-Africa e i Paesi vicini. La Repubblica sudafricana è inoltre criticata per la sua politica verso la *Namibia*, in precedenza nota col nome di *Africa sud-occidentale*. Questa ex colonia tedesca fu posta nel 1920 sotto il mandato della Società delle Nazioni, che incaricò l'Unione Sudafricana di amministrare detto territorio. Dopo lo scioglimento della Società delle Nazioni, l'Assemblea generale dell'ONU, nel 1946 domandò al Sud-Africa di continuare ad esercitare le funzioni precedentemente affidategli e raccomandò di porre il territorio in questione sotto tutela. Ma, diversamente dagli altri Stati mandatari, il Sud-Africa, allegando che il mandato era terminato con lo scioglimento della Società delle Nazioni, si rifiutò di concludere, con le Nazioni Unite, il pertinente accordo d'amministrazione fiduciaria e pretese annettere l'Africa sud-occidentale.

Nei dibattiti dell'Assemblea generale, non si giunse a nessuna conclusione; si decise pertanto di sottoporre la questione alla Corte internazionale di giustizia la quale sentenziò che il mandato non era terminato, bensì sussisteva. Ne risultarono interminabili controversie politiche e giuridiche tra le Nazioni Unite e il Sud-Africa. In seguito al rifiuto della Corte internazionale di giustizia, espresso nella sentenza del 18 luglio 1966, di deliberare in merito a una denuncia sporta dall'Etiopia e dalla Libia contro il Sud-Africa, l'Assemblea generale, il 27 ottobre, decise di annullare unilateralmente il mandato dello Stato Sudafricano e di porre l'Africa sud-occidentale, col suo nome africano di Namibia, sotto

¹⁾ Doc. A/8160 (XXV)

²⁾ Una delegazione sudafricana era presente in occasione dell'apertura della 33a sessione dell'Assemblea generale nel 1979, nonché della 35a sessione nel 1981, all'inizio del dibattito sulla Namibia. Si è ugualmente presentata una delegazione sudafricana in occasione della sessione straordinaria sulla Namibia, convocata d'urgenza nel settembre 1981. Ogni volta, l'Assemblea generale ha confermato la sua posizione, rifiutando la partecipazione del Sud-Africa alla sessione.

³⁾ Ris. 418 (1977).

l'autorità diretta dell'ONU¹⁾. Il 19 maggio 1967, l'Organizzazione istituì il «Consiglio delle Nazioni Unite per la Namibia»²⁾, incaricato di amministrare detto territorio sino alla sua indipendenza. Nel parere consultivo del 21 giugno 1971 richiesto dal Consiglio di sicurezza, la Corte internazionale di giustizia giunse alla conclusione che qualsiasi presenza sudafricana in Namibia era illegale e doveva immediatamente cessare. In conformità a questo parere, tutti gli Stati, membri o non membri dell'ONU, erano segnatamente tenuti ad astenersi da qualsiasi relazione con il Sud-Africa che potesse configurarsi come riconoscimento della legalità della sua presenza in Namibia. Il Consiglio di sicurezza adottò il parere della Corte il 20 ottobre 1971³⁾.

Nel febbraio 1972, il Consiglio di sicurezza invitava il Segretario generale a mettersi in contatto con le parti interessate al fine di creare le condizioni necessarie per permettere al popolo namibiano di esercitare i suoi diritti di autodeterminazione e di indipendenza⁴⁾. Con l'accordo del Consiglio, il Segretario generale, Waldheim, incaricò di tale missione l'ex ambasciatore di Svizzera, il signor Alfred Escher, investendolo dell'autorità di proprio inviato personale.

Nonostante tutte le decisioni e i tentativi di mediazione, la Namibia sottostò tutt'oggi al Sud-Africa. Sotto le crescenti pressioni politiche, nel 1975 il Governo sudafricano tentò di costituire in Namibia un governo interno, convocando, in Windhoek, una conferenza costituzionale, cui dovevano partecipare solamente i gruppi favorevoli al Sud-Africa. Il tentativo (denominato «Alleanza della Turnhalle»), fallì a causa dell'opposizione sia all'interno del Paese sia all'esterno.

Il 30 gennaio 1976⁵⁾, il Consiglio di sicurezza condannò il rafforzamento della presenza militare sudafricana in Namibia e l'utilizzazione di detto territorio come base d'attacco contro i Paesi vicini. Nel contempo, esso pose la condizione che le prossime elezioni in Namibia si svolgessero sotto il controllo dell'ONU e dichiarò che l'Organizzazione non riconosceva alcuna legittimità alla conferenza costituzionale di Windhoek.

Il medesimo anno, l'Assemblea generale riconosceva l'Organizzazione popolare dell'Africa sudorientale (SWAPO), quale «unico rappresentante autentico»⁶⁾ della popolazione namibiana, concedendogli lo statuto di osservatore⁷⁾.

Poiché in Namibia la situazione politica andava deteriorandosi di giorno in giorno, i cinque Membri occidentali del Consiglio di sicurezza⁸⁾ decisero, nel 1977, di occuparsi personalmente dell'affare e prendere l'iniziativa in merito. Fondandosi sulla risoluzione del 30 gennaio 1976 di cui sopra, essi elaborarono un piano inteso a permettere alla Namibia di accedere all'indipendenza in seguito a libere elezioni sotto la sorveglianza dell'ONU. In base al piano,

1) Ris. 2145 (XXI)

2) Ris. 2248 (S-V)

3) Ris. 301 (1971).

4) Ris. 301 (1971).

5) Ris. 309 (1972).

6) Ris. 385 (1976).

7) Ris. 31/152 del 10 dicembre 1976.

8) Francia, Gran Bretagna, Stati Uniti, Canada e Repubblica federale tedesca.

sarebbe stato necessario riempire talune condizioni al fine di garantire lo svolgimento delle elezioni all'Assemblea costituente: il rispetto del cessate il fuoco, la diminuzione dei contingenti sudafricani a 1500 uomini, l'abrogazione di talune leggi discriminatorie, la liberazione di tutti i prigionieri politici e, infine, il diritto dei Namibiani in esilio di ritornare al proprio Paese. L'esecuzione di questo piano avrebbe dovuto svolgersi nell'ambito di un'operazione di mantenimento della pace di grande ampiezza affidata a un'organizzazione istituita a tal fine, il Gruppo d'assistenza delle Nazioni Unite per il periodo transitorio (GANUPT). Era previsto d'inviare sul posto, durante il periodo transitorio precedente alla dichiarazione d'indipendenza, ossia per circa un anno, un rappresentante personale del Segretario generale, assistito, nell'esercizio delle sue funzioni, da due contingenti militari e civili. I Membri occidentali del Consiglio di sicurezza avviarono allora negoziati diretti con tutte le parti interessate, il Sud-Africa, la SWAPO e i cinque Stati detti del fronte (Angola, Botswana, Mozambico, Zambia e Tanzania), e ottennero l'approvazione di principio del piano.

Con la risoluzione del 27 luglio 1977¹⁾, il Consiglio di sicurezza adottò il piano dei cinque Paesi occidentali e pregò il Segretario generale di incaricare un rappresentante personale della sua realizzazione. Waldheim, allora Segretario generale, affidò questo compito all'Alto Commissario delle Nazioni Unite per la Namibia, Ahtisaari, diplomatico finlandese. Finora, tuttavia, questo piano non ha potuto essere realizzato, a causa delle divergenze tra l'Africa del Sud e la SWAPO su taluni punti accessori, segnatamente la cessione del territorio di Walvis Bay alla Namibia²⁾ e la demilitarizzazione delle zone di confine tra i due Paesi³⁾. Inoltre, l'Africa del Sud ha palesemente cercato di guadagnare tempo, al fine di attendere gli sviluppi della situazione nello Zimbabwe.

L'ONU ha parimenti svolto un ruolo importante nella lunga lotta dello *Zimbabwe* per l'indipendenza. Tutti gli sforzi intrapresi agli inizi degli anni '60 dalla Gran Bretagna per istaurare, mediante riforme costituzionali, un regime basato sul suffragio universale in questa colonia, che allora aveva il nome di Rhodesia del Sud, si urtarono all'opposizione della minoranza bianca decisa, a qualsiasi prezzo, a mantenere il potere. L'11 novembre 1965, Jan Smith, capo della minoranza bianca, proclamò unilateralmente l'indipendenza della Rhodesia. Lo stesso giorno, l'Assemblea generale, allora riunita in sessione, condannò questo atto e invitò la Gran Bretagna a ristabilire la legalità⁴⁾. Il governo britannico decise una serie di provvedimenti e ne informò il Con-

¹⁾ Ris. 431 (1977).

²⁾ Fin dall'inizio dei negoziati, lo statuto della regione di Walvis Bay è stata una questione controversa. Secondo la SWAPO, questa regione di grande importanza tanto economica quanto strategica deve essere ceduta alla Namibia, sebbene non sia mai appartenuta all'Africa sudoccidentale. Il Consiglio di sicurezza dichiarò, mediante la risoluzione 432 (1977) del 27 luglio 1977, che l'integrità e l'unità della Namibia dovevano essere garantite mediante la cessione di Walvis Bay a questo Paese.

³⁾ Il Sud Africa ha recentemente accettato il principio della creazione di una simile zona, ma non le modalità proposte.

⁴⁾ Ris. 2024 (XX)

siglio di sicurezza che, con la risoluzione del 20 novembre 1965¹⁾, invitò tutti gli Stati, membri e non membri dell'ONU, ad appoggiare i provvedimenti britannici.

In seguito al fallimento dei negoziati tra Gran Bretagna e Rhodesia, l'8 dicembre 1966 il Governo britannico propose al Consiglio di sicurezza di ordinare sanzioni di carattere non militare contro la colonia ribelle, conformemente al capitolo VII dello Statuto. Il Consiglio prese tale decisione il 16 dicembre 1966²⁾ ed ingiunse agli Stati membri di instaurare un blocco parziale contro la Rhodesia, invitando ad associarvisi anche gli Stati impartecipi dell'ONU. Il 29 maggio 1968, il Consiglio di sicurezza ordinò nuove sanzioni economiche³⁾ contro la Rhodesia, tra cui, segnatamente, un embargo sulle armi e un boicottaggio economico e finanziario quasi totale.

La questione rodesiana tornò alla ribalta allorchè il vicino Mozambico e l'Angola ottennero l'indipendenza. Jan Smith accettò il principio del suffragio universale in seguito a negoziati con l'allora segretario di Stato americano, Henry Kissinger. Ciò sospinse la Gran Bretagna a convocare una conferenza a Ginevra nell'ottobre 1976, in cui tutti i governi e le parti interessate erano rappresentati. L'interruzione dei lavori nel mese di dicembre indusse il Consiglio di sicurezza, su richiesta degli Stati africani, della Gran Bretagna e degli Stati Uniti, a richiedere la rigida applicazione delle sanzioni contro la Rhodesia.

Nè la Gran Bretagna nè le Nazioni Unite riconobbero le elezioni organizzate nel 1979 dal governo di Jan Smith, che portarono al potere il vescovo nero monsignor Muzorewa. Il governo britannico convocò verso la fine del 1979 a Londra una nuova conferenza che permise finalmente di raggiungere i risultati voluti. La Rhodesia fu temporaneamente riposta sotto il regime coloniale britannico; all'inizio del 1980, ebbero luogo libere e regolari elezioni sotto il controllo della Gran Bretagna, nelle quali il partito del signor Mugabe registrò una vittoria schiacciante. L'indipendenza del nuovo Stato, lo Zimbabwe, fu proclamata il 18 aprile 1980.

Il Consiglio di sicurezza aveva nel frattempo revocato le sanzioni contro la Rhodesia il 21 dicembre 1979, in seguito alla conferenza di Londra⁴⁾. In quell'occasione, esso ringraziò il governo britannico per il suo contributo alla soluzione del conflitto rodesiano.

Fin dagli inizi della sua esistenza, l'ONU dovette occuparsi della *Corea*. Questa penisola fu liberata dalla dominazione giapponese nel 1945, per essere poi divisa in due zone d'occupazione, americana al sud e sovietica al nord. Allo scopo di assicurare la riunificazione del Paese, l'ONU istituì, il 15 novembre 1947, una commissione speciale, che però non poté mai recarsi nella Corea del Nord. Nelle due zone si costituirono due Stati indipendenti, ciascuno rivendicando l'autorità sull'intera Corea. Il 25 giugno 1950, le truppe nordcoreane oltrepassarono la linea di demarcazione, per conquistare la Corea del Sud. Il medesimo giorno, il Consiglio di sicurezza si riunì e, in assenza del

¹⁾ Ris. 217 (1965).

²⁾ Ris. 232 (1966).

³⁾ Ris. 253 (1968).

⁴⁾ Ris. 460 (1979).

delegato sovietico, condannò l'aggressione e ordinò il cessate il fuoco immediato.

Il 27 giugno, esso raccomandò (l'Unione sovietica era sempre assente) di respingere i Nord coreani con la forza ¹⁾. Le truppe necessarie furono messe a disposizione spontaneamente da diversi Stati e operarono sotto l'insegna propria e delle Nazioni Unite. La direzione delle operazioni fu affidata agli Stati Uniti che, basandosi su una decisione del Consiglio di sicurezza, nominarono il generale Douglas Mac Arthur quale comandante in capo.

Nel febbraio 1953, l'Assemblea generale invitò le parti in causa a negoziare la pace a Panmunjon; il 27 luglio 1953, fu, così, stipulato un armistizio, che comprendeva, in particolare, una convenzione relativa ai prigionieri di guerra. Il rimpatrio di questi ultimi dovette essere sorvegliato da una commissione speciale presieduta dall'India, cui parteciparono rappresentanti della Polonia, Svezia, Svizzera e Cecoslovacchia. Fu contemporaneamente istituita una commissione neutrale di sorveglianza — tutt'ora esistente — composta dai rappresentanti di questi stessi Paesi.

Il 18 agosto 1953, l'Assemblea generale si riunì in sessione straordinaria al fine di trovare una soluzione definitiva per il problema coreano, in vista anche della riunificazione del Paese. Essa raccomandò la convocazione di una conferenza a cui avrebbero preso parte Stati neutrali e i belligeranti. Questa raccomandazione non ebbe alcun effetto e il dibattito si arenò per molto tempo.

La questione fu ripresa in esame nel 1973, allorché l'Assemblea generale invitò per consenso le due Coree a riprendere il dialogo in vista della riunificazione ²⁾, dopo che i due governi ne avevano mostrato l'intenzione in un comunicato comune del 4 luglio 1972. Da allora, l'Assemblea generale ha adottato molteplici risoluzioni, suggerite sia dalla Corea del Nord sia dalla Corea del Sud. Le due parti raccomandano la soppressione del comando delle Nazioni Unite e il proseguimento degli sforzi verso la riunificazione. Da un lato, però, la Corea del Nord esige che lo scioglimento del comando delle Nazioni Unite e il ritiro di tutte le truppe estere preceda l'apertura dei negoziati su un trattato di pace tra le sole «parti autentiche» dell'Accordo d'armistizio. Dall'altro, la Corea del Sud auspica che tutte le parti interessate avviino al più presto le trattative al fine di trovare una nuova intesa atta a sostituire l'Accordo d'armistizio e a permettere lo scioglimento del comando dell'ONU. Finora non è stato possibile ottenere alcun risultato positivo.

La Grecia, nel 1955, domandò alle Nazioni Unite di occuparsi dell'avvenire di *Cipro*, allora colonia britannica. La richiesta fu respinta; tuttavia, il problema si ripresentò poi più volte all'ONU. Nel corso dei negoziati condotti a Zurigo e Londra (dic. 1958 e gen. 1959), Gran Bretagna, Grecia e Turchia stipularono due accordi sulla creazione di uno Stato cipriota indipendente. Quando, nel 1963, il presidente del nuovo Stato decise, appoggiato dalla popolazione greca, di abrogare varie garanzie costituzionali a favore della popolazione turca, scoppiò una guerra civile, che tra l'altro, compromise le

¹⁾ Ris. 83 (1950).

²⁾ Doc. A/9030, numero 41, del 28 novembre 1973.

relazioni tra Grecia e Turchia. Coll'aggravarsi della situazione durante il 1964, il Consiglio di sicurezza decise all'unanimità, il 4 marzo ¹⁾, di creare una forza di pace (UNFICYP), incaricata di separare i contendenti. Nello stesso tempo, il Segretario generale fu incaricato di nominare un mediatore.

Il colpo di Stato avvenuto a Cipro il 15 luglio 1974 e le ostilità conseguenti modificarono completamente la situazione. La posizione dell'UNFICYP divenne sempre più critica, non essendo questa più in grado di assolvere il proprio compito essenziale di polizia. Nel luglio 1974, il Consiglio di sicurezza invitò le parti a stipulare un armistizio ed elaborò i principi atti a permettere l'avvio dei negoziati sulla sorte dell'isola ²⁾. L'inviato speciale del Segretario generale a Cipro e il comandante della forza di pace fecero il possibile, malgrado le immense difficoltà, per limitare i combattimenti e soccorrere la popolazione. Il Consiglio di sicurezza prolungò regolarmente il mandato dell'UNFICYP.

Quando le trattative tra i due gruppi giunsero a un punto morto, il Consiglio di sicurezza pregò nuovamente, nel marzo 1975, il Segretario generale di interporre i suoi buoni uffici. Da allora furono svolti negoziati a più riprese, soprattutto a Vienna, tra i capi delle due comunità; il 19 maggio 1979, si giunse a un accordo in dieci punti, la cui esecuzione tuttavia pone taluni problemi. Da un lato, infatti, i Turchi sono propensi alla creazione di due Stati uniti in una confederazione che dovrebbe in seguito, mediante revisioni costituzionali, trasformarsi in uno Stato federale diviso in due zone; dall'altro, i Greci sono contrari a tale proposta, poiché temono che la creazione di una confederazione accentui la divisione dell'isola.

Le ostilità scoppiate fin dal 1978 tra gli Stati comunisti nel *sud-est dell'Asia* hanno dato origine a gravi problemi politici e umanitari che preoccupano seriamente le Nazioni Unite. Da una parte, in Vietnam la situazione politica e sociale si è talmente deteriorata che ingenti masse di abitanti hanno abbandonato il Paese o ne sono state espulse. Dall'altra, l'invasione vietnamita della Cambogia ha provocato la carestia e l'esodo della popolazione, nonché l'occupazione militare del Paese, inaccettabile sul piano politico.

In questi conflitti, la Cina e l'Unione sovietica regolano i propri conti tramite Stati interposti. La maggioranza dei Membri dell'ONU si è finora rifiutata di accettare un mutamento dell'equilibrio delle forze nella regione. Essa non ha inoltre riconosciuto al regime pro-vietnamita il diritto di rappresentare la Cambogia.

Il Consiglio di sicurezza, in due occasioni, ha anche tentato di ottenere il ritiro delle truppe vietnamite dal Paese in questione, senza però riuscirci, a causa del veto posto ogni volta dall'Unione sovietica. L'Assemblea generale ha preso in esame il problema cambogiano su richiesta di cinque Paesi dell'Associazione delle Nazioni del Sud-Est asiatico (ASEAN) ³⁾, esigendo anch'essa il ritiro delle truppe vietnamite dalla Cambogia e condannando chiara-

¹⁾ Ris. 186 (1964).

²⁾ Ris. 353 (1974).

³⁾ Indonesia, Malesia, Filippine, Singapore e Thailandia.

mente la flagrante violazione dei principi dello Statuto, ossia l'attentato all'integrità territoriale della Cambogia. Questa risoluzione è stata appoggiata da più di novanta Stati, tra cui parecchi Paesi non allineati.

Questi conflitti hanno avuto conseguenze catastrofiche sulle popolazioni locali. Masse di profughi hanno abbandonato il Vietnam su fragili imbarcazioni, spesso in condizioni più che miserevoli: è la tragedia dei cosiddetti «boat people». Povertà e desolazione assolute regnavano in Cambogia; mancavano soprattutto viveri e medicinali. La miseria e la situazione politica di questo Paese hanno egualmente causato l'esodo di gran parte della popolazione. La maggioranza dei rifugiati di entrambi i Paesi hanno cercato asilo in Thailandia, cagionandole così grandi difficoltà economiche e politiche.

Nel luglio 1979 e nel maggio 1980 a Ginevra e nel luglio 1981 a New York, l'ONU ha organizzato conferenze speciali allo scopo di risolvere questi numerosi problemi di carattere umanitario. È stata ugualmente convocata una conferenza in occasione della 34a Assemblea generale, nel 1979 a New York, durante la quale i partecipanti si sono impegnati a versare contributi spontanei. Due sono i compiti principali: occuparsi dei rifugiati nei campi-profughi prima di inviarli nei Paesi d'asilo e rifornire la popolazione cambogiana di viveri e medicinali.

Nell'ambito di un'operazione comune, unica nel suo genere, l'UNICEF e il Comitato Internazionale della Croce Rossa (CICR) sono incaricati di vegliare, nei limiti del possibile, affinché i beni inviati in Cambogia siano distribuiti in modo equo, senza favoritismi. Nel contempo, essi si occupano, insieme all'Alto Commissariato per i rifugiati (HCR), alla FAO e al Programma alimentare mondiale (PAM), dei rifugiati accolti negli appositi campi. Numerosi Stati della regione interessata e Paesi occidentali, tra cui la Svizzera, si sono inoltre dichiarati disponibili ad accogliere profughi vietnamiti e cambogiani ed a offrire loro la possibilità di cominciare una nuova esistenza.

L'efficacia dell'ONU è molto più aleatoria quando una grande potenza è coinvolta in un conflitto. In effetti, l'organizzazione poté svolgere solamente un ruolo marginale durante la *guerra del Vietnam*. Nel corso dell'*insurrezione ungherese* e dell'intervento sovietico susseguente, il Consiglio di sicurezza fu bensì convocato d'urgenza il 28 ottobre 1956, ma già il 4 novembre ogni processo decisionale veniva bloccato dal veto sovietico. Fondandosi sulla risoluzione «Unione per la pace» del 1950¹⁾, l'Assemblea generale si riunì il medesimo giorno in sessione straordinaria urgente e, mediante una risoluzione²⁾, condannò il comportamento sovietico. Il 9 novembre 1956, essa adottava tre risoluzioni, di cui due concernevano gli aiuti alle vittime dei combattimenti³⁾ e una ribadiva la condanna dell'Unione sovietica⁴⁾. L'Assemblea generale ordinaria tentò anch'essa di incidere sul corso degli avvenimenti in Ungheria, adottando varie risoluzioni⁵⁾. Tuttavia, qualsiasi azione dell'Organizzazione fu impedita

¹⁾ Cfr. a questo proposito all. 2 n. 231.1.

²⁾ Ris. 1004 (SE-II) del 4 novembre 1956.

³⁾ Ris. 1006 (SE-II) e 1007 (Es-II) del 9 novembre 1956.

⁴⁾ Ris. 1005 (SE-II) del 9 novembre 1956.

⁵⁾ Ris. 1127 (XI) del 21 novembre 1956 .1130 (XI) del 4 dicembre 1956 e 1131 (XI) del 12 dicembre 1956.

dalla rapida repressione delle sommosse da parte delle truppe sovietiche e dal rifiuto del ristabilito governo comunista di ricevere un rappresentante delle Nazioni Unite. La dinamica dei fatti risultò analoga nell'intervento sovietico in *Cecoslovacchia*, nell'agosto 1968; di nuovo il veto dell'Unione sovietica paralizzò il Consiglio di sicurezza.

Quando le truppe sovietiche entrarono in *Afghanistan*, verso la fine del 1979, dodici sui quindici membri del Consiglio di sicurezza votarono a favore di una risoluzione in cui si esigeva il ritiro immediato delle truppe sovietiche. Ancora una volta, la sua adozione fu impedita dal veto dell'URSS. L'Assemblea generale fu nuovamente convocata in sessione straordinaria urgente¹⁾. Poiché la vittima dell'invasione sovietica era questa volta uno Stato non allineato, l'indignazione dei Paesi del terzo mondo fu pari a quella degli Stati occidentali. La risoluzione dell'Assemblea generale, in cui si condannava l'Unione sovietica e le si ingiungeva di ritirare le truppe, fu adottata con 104 voti²⁾. L'Unione sovietica e gli alleati più vicini si ritrovarono così isolati, dal momento che solo diciotto Stati si opposero alla risoluzione.

Una risoluzione simile, adottata nel 1980 dalla 35a Assemblea generale nel contesto della presa d'*ostaggi in Teheran*, ricevette persino l'appoggio di 111 Stati membri³⁾. Il 4 novembre 1979, il personale dell'Ambasciata americana veniva preso in ostaggio. Il Consiglio di sicurezza condannò questo atto che definì violazione del diritto internazionale pubblico⁴⁾ a un'impressionante unanimità. La Corte internazionale di giustizia adottò la stessa posizione nella decisione del 24 maggio 1980⁵⁾. Tuttavia, l'Unione sovietica pose il veto alla proposta statunitense di ordinare sanzioni economiche contro l'Iran. Il presidente Jimmy Carter pregò allora gli alleati occidentali di applicare, sul piano bilaterale, provvedimenti analoghi a quelli previsti nel progetto di risoluzione americano; taluni Stati adempirono questa richiesta.

2 Disarmo

La nozione di controllo degli armamenti comprende da un lato la limitazione degli armamenti e, dall'altro, il disarmo propriamente detto, ossia la distruzione delle armi esistenti e la liquidazione degli arsenali. I negoziati sul disarmo possono svolgersi sul piano bilaterale, come nel caso degli accordi SALT, sul piano regionale, per esempio qualora si vogliono creare zone denuclearizzate, o sul piano mondiale. Quando hanno carattere universale, questi negoziati si svolgono nell'ambito delle Nazioni Unite, che garantiscono ugualmente la loro coordinazione sul piano regionale e bilaterale.

Nel 1970, l'Assemblea generale ha definito il decennio susseguente come il decennio del disarmo; essa ha adottato una risoluzione analoga nel 1979 per il periodo 1980-89. Nel primo decennio del disarmo, fatto di ragguardevole

¹⁾ Ris. 462 (1980) del 9 gennaio 1980.

²⁾ Ris. ES-6/2 del 14 gennaio 1980.

³⁾ A/RIS/35/37 del 20 novembre 1980.

⁴⁾ Ris. 457 (1979) del 4 dicembre 1979.

⁵⁾ Affare relativo al personale diplomatico e consolare degli Stati Uniti a Teheran, CIG, Raccolta (1980) pag. 3.

importanza è stata l'organizzazione di una sessione straordinaria in materia nel 1978 ¹⁾, durante la quale è stata adottata una dichiarazione sui principi fondamentali del disarmo, nonché un programma d'azione pertinente e una nuova regolamentazione dei mezzi a disposizione dell'ONU per portare a buon termine i negoziati sul disarmo ²⁾.

L'Assemblea generale si configura pertanto come principale organo decisionale nel campo del disarmo. Essa affida ad altri organi mandati precisi ed esamina le convenzioni relative ai diversi settori del disarmo che le sono sottoposte per approvazione. La sua prima commissione non si occupa ormai che del disarmo e dei connessi problemi di sicurezza internazionale.

L'Assemblea generale ha istituito, in qualità di organo ausiliario consultivo, una commissione del disarmo, in sostituzione di quella creata nel 1952 ³⁾, in cui sono rappresentati tutti i membri dell'ONU. La Commissione si occupa dei molteplici problemi relativi al disarmo e adotta raccomandazioni in merito, nonché provvedimenti intesi a completare le decisioni prese nel 1978 durante la sessione straordinaria dell'Assemblea generale.

Il Comitato del Disarmo è l'organo negoziale; esso sostituisce la Conferenza del Comitato del Disarmo, che si riuniva regolarmente a Ginevra fin dal 1962. Il Comitato, che comprende ormai quaranta membri, è stato ristrutturato in modo tale da salvaguardare il suo carattere omogeneo e multilaterale e da limitarne l'ampiezza pur garantendo la partecipazione di un numero sufficiente di Stati, in particolare tutte le potenze nucleari. Quest'ultimo obiettivo è stato raggiunto da quando la Francia ha abbandonato la «politica del seggio vacante» e la Repubblica popolare cinese partecipa anch'essa ai lavori. Gli Stati non membri del comitato possono sottoporgli proposte scritte e documenti di lavoro riguardanti le questioni del disarmo e partecipare alle deliberazioni. I lavori del comitato si fondano sul consenso.

Il Centro delle Nazioni Unite per il disarmo è stato trasformato in un organo di ricerca e informazione. Il Segretario generale dell'ONU è stato inoltre affiancato da appositi consiglieri, scelti in base alle loro competenze in materia e al criterio di un'equa rappresentazione delle diverse regioni del mondo.

Parecchi importanti trattati sul disarmo sono già stati adottati sotto gli auspici delle Nazioni Unite: l'Accordo sul divieto parziale degli esperimenti nucleari del 5 agosto 1963 ⁴⁾, il Trattato del 1° luglio 1968 sulla non proliferazione delle armi nucleari ⁵⁾, il Trattato dell'11 febbraio 1971 che vieta di collocare armi nucleari e altre armi di distruzione di massa sul fondo dei mari e degli oceani e nel loro sottosuolo ⁶⁾, la Convenzione del 10 aprile 1972 sul divieto di approntamento, fabbricazione e immagazzinamento delle armi batteriologiche (biologiche) o a tossine e sulla loro distruzione ⁷⁾, la Convenzione del 10 di-

¹⁾ Un'altra sessione straordinaria tratterà del disarmo nel 1982.

²⁾ Documento finale della decima sessione straordinaria dell'Assemblea generale sul disarmo, A (RIS/5-10/2) del 13 luglio 1978.

³⁾ Ris. 502 (VI) dell'11 gennaio 1952.

⁴⁾ In vigore dal 10 ottobre 1963.

⁵⁾ In vigore dal 1970.

⁶⁾ In vigore dal 1972.

⁷⁾ In vigore dal 1975.

cembre 1976 sul divieto di utilizzare le tecniche di modificazione dell'ambiente a fini militari o altri fini ostili ¹⁾.

L'osservanza di taluni di questi accordi da parte degli Stati firmatari è periodicamente posta sotto controllo. A questo proposito, sono state convocate conferenze nel 1975 e nel 1980 per il Trattato di non proliferazione delle armi nucleari; nel 1977, per il Trattato sul divieto di collocare armi nucleari e altre armi di distruzione di massa sul fondo dei mari e degli oceani e nel loro sottosuolo; nel 1980, infine, per la Convenzione sul divieto di approntamento, fabbricazione e immagazzinamento di armi batteriologiche o a tossine. Durante questa conferenza, si è potuto constatare che tutti gli Stati firmatari applicano correttamente questi trattati.

Conformemente alla Dichiarazione e al Programma d'azione, adottati nel 1978 nella sessione straordinaria dell'Assemblea generale consacrata al disarmo, la commissione specifica ha raccomandato, in occasione della sua riunione primaverile nel 1980, di adottare un ordine prioritario per i futuri negoziati. Sono segnatamente previste trattative in merito alle armi nucleari, in specie sul divieto totale degli esperimenti, su altre armi di distruzione di massa, comprese le armi chimiche e radiologiche, nonché sulle armi convenzionali, in particolare quelle che causano inutili sofferenze o colpiscono indiscriminatamente. Dovrebbe inoltre essere presa in esame la riduzione delle forze armate. La maggior parte di tali questioni sono oggetto di negoziati in seno al Comitato del disarmo che ha sede a Ginevra. La questione delle armi convenzionali che causano inutili sofferenze o colpiscono indiscriminatamente è stata presa in considerazione in una conferenza speciale, i cui lavori hanno permesso, nel 1980, di concludere una convenzione.

3 Questioni economiche e problemi dello sviluppo

Le questioni economiche e i problemi dello sviluppo figurano, da qualche anno a questa parte, tra gli affari cui l'ONU e le sue istituzioni specializzate consacrano maggiore attenzione. A tal fine, sono state organizzate numerose conferenze speciali e adottate importanti risoluzioni.

La sempre maggiore rilevanza che tali questioni hanno acquistato presso l'ONU corrisponde alle profonde modifiche prodottesi dal 1945 in poi nelle relazioni economiche e politiche internazionali. Si è compreso che il processo di decolonizzazione, di natura politica, deve andare di pari passo con lo sviluppo economico e sociale dei nuovi Stati. Tale rapporto non si impone esclusivamente allo scopo di migliorare le condizioni di questi Paesi, ma proprio nell'interesse dell'intera comunità internazionale. Infatti, l'interdipendenza degli Stati ha ormai assunto un ruolo imponente nell'economia mondiale. Per garantire un buon andamento e un'espansione della propria economia, gli Stati industrializzati hanno bisogno delle materie prime e delle fonti di energia dei Paesi in sviluppo e debbono sempre più smerciare la propria produzione sui mercati di questi Paesi. Questi ultimi, da parte loro, non pos-

¹⁾ In vigore dal 1978.

sono proseguire lo sviluppo economico senza i beni d'investimento e la tecnologia delle nazioni industrializzate; essi devono procurarsi le divise necessarie a finanziare le loro importazioni, il che potranno fare solo tramite un attivo commercio con dette nazioni.

Questi molteplici problemi possono essere risolti solamente mediante l'impegno comune di tutti gli Stati. Coscienti di questa esigenza, i Paesi in sviluppo espongono sempre più frequentemente le loro tematiche economiche dinanzi alle Nazioni Unite, luogo di incontro di tutti gli Stati, sia dell'area sottosviluppata sia dell'area industrializzata. Quest'ultima è incline ad aiutare l'altra, per solidarietà non meno che per interesse ben compreso; da questa convergenza di intenti deriva l'intensificarsi, in materia economica, del ricorso all'ONU, ove tutti questi lavori sono sussunti sotto l'espressione «dialogo nord-sud».

I problemi che gli Stati in sviluppo hanno dovuto affrontare in questi ultimi decenni si situano in un contesto comune, sebbene la loro natura ed entità vari secondo i Paesi. Per esempio, il rapido aumento demografico ha ostacolato il miglioramento delle condizioni di vita delle popolazioni. La scelta di una politica economica e sociale adatta alle condizioni locali ha posto seri problemi ai nuovi Stati, cui di solito manca l'esperienza necessaria per risolverli. Col passare degli anni, si sono resi conto di aver spesso accordato eccessiva importanza a settori determinati dell'economia, per esempio l'industria, trascurando così altri problemi, quali la distribuzione della proprietà e dei redditi, la creazione di posti di lavoro e i provvedimenti destinati a frenare l'urbanizzazione.

La soddisfazione dei bisogni primari delle grandi masse postula decisioni di carattere politico ed economico spesso alquanto delicate. Questi Paesi, infatti, presentano nelle loro strutture economiche squilibri fondamentali: la maggior parte dipendono da alcune materie prime, talvolta da una sola, cosicché i loro introiti in divise sottostanno a fluttuazioni che rendono impossibile l'attuazione di programmi di sviluppo a lungo termine. Lo scarto tra l'evoluzione dei prezzi delle materie prime e quella dei prezzi dei prodotti finiti provenienti dai Paesi industrializzati ha costretto parecchi Stati in sviluppo ad aumentare le esportazioni di materie prime, ribadendo così il carattere unilaterale della loro struttura economica.

Allo scopo di diversificare le loro risorse economiche, i Paesi in sviluppo sono ricorsi ai prodotti finiti, alla prestazione di servizi e alla tecnologia degli Stati industrializzati, aggravando così il loro indebitamento con l'estero. Per gran parte di questi Paesi, la remunerazione del debito estero costituisce un onere importante, che assorbe gran parte delle nuove entrate.

Contrariamente a quanto inizialmente previsto, la maggior parte dei Paesi in sviluppo abbisognano di un arco di tempo molto più lungo per creare le condizioni necessarie a uno sviluppo autonomo sul piano tecnico, mediante i progressi dell'istruzione e della ricerca. Per di più appare ormai chiaro che questa vastissima problematica non può trovare soluzione unicamente sul piano nazionale.

Soprattutto dagli inizi dello scorso decennio, allorché gli sconvolgimenti economici mondiali hanno colpito tanto i Paesi industrializzati quanto quelli del

Terzo Mondo, questi ultimi, posti di fronte a conseguenze sovente disastrose, hanno richiesto una ristrutturazione delle relazioni economiche internazionali che tenesse maggior conto delle loro esigenze. Essi hanno fatto a ragione notare che le basi dell'attuale ordine economico internazionale, per esempio quelle stabilite nel regolamento del GATT o negli statuti del Fondo monetario internazionale o della Banca mondiale, erano state fundamentalmente gettate senza ch'essi vi avessero partecipato.

I membri dell'ONU hanno cercato, in questi ultimi anni, di fornire nuove basi all'economia mondiale, come per esempio risulta dalle risoluzioni sul nuovo ordine economico internazionale e dalla Carta dei diritti e doveri economici degli Stati. I programmi decennali, conosciuti col nome di strategia dello sviluppo, sono intesi ad orientare gli sforzi degli Stati verso obiettivi economici e sociali concreti. I codici di comportamento delle transnazionali, le pratiche commerciali restrittive o i trasferimenti di tecnologia devono permettere di subordinare taluni fattori specifici a norme liberamente accettate e atte a trasferire il sistema economico su nuovi fondamenti concettuali.

L'adattamento dell'ONU alle nuove tendenze si è inoltre tradotto anche sul piano istituzionale. Le questioni economiche e sociali sono di competenza di due organi principali dell'ONU, ossia l'Assemblea generale e il Consiglio economico e sociale (ECOSOC). L'Assemblea generale ha incaricato la 2a Commissione di esaminare tali questioni; essa ha inoltre consacrato ai problemi dell'economia mondiale sessioni speciali nel 1974, 1975 e 1980. L'ECOSOC si occupa annualmente delle questioni economiche e sociali durante la sessione estiva.

L'Assemblea generale e l'ECOSOC hanno creato organi sussidiari incaricati di esaminare aspetti particolari in materia. L'Assemblea generale ha istituito la Conferenza delle Nazioni Unite su il commercio e lo sviluppo (CNUCED) e l'Organizzazione delle Nazioni Unite per lo sviluppo industriale (ONUDI), poi trasformata, nel 1979, in istituto specializzato, così come il Programma delle Nazioni Unite per lo sviluppo (PNUD). La preparazione delle conferenze e l'elaborazione delle strategie dello sviluppo sono affidate a comitati dell'Assemblea generale. Le commissioni economiche regionali e la commissione delle società transnazionali sono organi subordinati all'ECOSOC. Attualmente, quasi tutti gli istituti specializzati delle Nazioni Unite, quali la FAO, l'UNESCO, l'OMS, il FMI, la Banca mondiale e le sue filiali, devono affrontare, anche se in maniere diverse, le questioni economiche e i problemi dello sviluppo.

L'ONU ha inoltre convocato diverse conferenze mondiali allo scopo di discutere questioni particolarmente scottanti: citiamo, a titolo d'esempio, la Conferenza delle Nazioni Unite sull'ambiente, la Conferenza mondiale della popolazione, la Conferenza mondiale dell'alimentazione, la Conferenza delle Nazioni Unite su la scienza e la tecnica al servizio dello sviluppo e la Conferenza delle Nazioni Unite sulle fonti d'energia nuove e rinnovabili.

Nel corso della 34a sessione dell'Assemblea generale, nel 1979, gli Stati membri hanno deciso, mediante una risoluzione ¹⁾, di avviare negoziati globali per esa-

¹⁾ Risoluzione 34/138, del 14 dicembre 1979.

minare in maniera coerente e complessiva i problemi che si pongono nei principali settori dell'economia: materie prime, energia, commercio, sviluppo, nonché in campo monetario e finanziario. Questo testo, accettato per consenso, pone in evidenza la necessità di preparare tali negoziati con estrema cura e di ottenere l'accordo di tutte le parti interessate in merito ai lavori preparatori. Si può comunque affermare fin d'ora che la loro apertura rafforzerebbe considerevolmente il ruolo dell'Assemblea generale nell'ambito della cooperazione internazionale. I Paesi in sviluppo, tra l'altro, vedono in questi negoziati un nuovo impulso politico al dialogo Nord-Sud.

Tre sui cinque settori, oggetto dei negoziati globali — materie prime, sviluppo e commercio — sono già stati ripetutamente trattati da organi e istituti specializzati dell'ONU. Data la sua recente attualità internazionale, l'energia era l'unica questione d'importanza mondiale di cui le Nazioni Unite non si fossero occupate ¹⁾, salvo nella Conferenza ristretta sulla cooperazione economica internazionale (CCEi), la quale peraltro non riuscì a superare le divergenze tra i Paesi industrializzati e i Paesi dell'OPEP. A questo proposito pare tuttavia che la situazione stia evolvendo, soprattutto da quando i Paesi in sviluppo si trovano sempre più confrontati alla penuria di energia. La Conferenza delle Nazioni Unite sulle fonti d'energia nuove e rinnovabili segna l'inizio della concretizzazione del nuovo approccio in materia energetica.

Le questioni monetarie e finanziarie restano essenzialmente di competenza del Fondo monetario internazionale (FMI) e del gruppo della Banca mondiale. In genere, i Paesi in sviluppo ritengono che la struttura di tali istituzioni specializzate, in particolare il sistema di ponderazione dei voti adottato, impedisca loro di partecipare equamente alla soluzione dei problemi presi in considerazione. Essi premono dunque decisamente affinché il dibattito sulla riforma del sistema monetario internazionale sia trasferito all'Assemblea generale dell'ONU, ove la loro incidenza politica è ben maggiore.

4 Diritti dell'uomo

Oggigiorno si ammette che un ordine sociale e politico equo, su piano nazionale e internazionale, si fonda sul rispetto dei diritti dell'uomo che ciascuno Stato ha l'obbligo di salvaguardare e promuovere nei territori posti sotto la sua giurisdizione, a condizione che tali diritti siano protetti dal diritto internazionale pubblico. Uno Stato non può sottrarsi a questo obbligo facendo valere la propria sovranità o il divieto d'intervenire nelle questioni che sono di sua competenza interna. ²⁾

Tuttavia questi diritti in pratica vengono applicati in modo considerevolmente variato secondo le tradizioni culturali e giuridiche e non sono imposti ovunque

¹⁾ Consultare a questo proposito i capitoli consacrati all'economia nei nostri tre rapporti sull'ONU 1969, 1971 e 1977.

²⁾ Conformemente alla giurisprudenza delle Nazioni Unite, uno Stato accusato d'aver violato i diritti dell'uomo non può far valere il divieto d'intervenire nelle questioni che appartengono essenzialmente alla propria competenza nazionale giusta l'articolo 2 numero 7 dello Statuto.

con la medesima forza. Perciò le Nazioni Unite si sono impegnate, nel corso degli ultimi anni, a far rispettare in più ampia misura i diritti dell'uomo nel mondo intero.

Giusta l'articolo 1 numero 3 dello Statuto, le Nazioni Unite devono «promuovere e incoraggiare il rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali per tutti senza distinzione di razza, di sesso, di lingua o di religione». Il rispetto di questi diritti è una delle «condizioni di stabilità e di benessere che sono necessarie per avere rapporti pacifici ed amichevoli fra le nazioni» come è precisato all'articolo 55 della Carta.

La 3^a commissione dell'Assemblea generale tratta i diversi aspetti della protezione dei diritti dell'uomo e contribuisce così a raggiungerne gli obiettivi. L'ECOSOC ha inoltre nominato una Commissione dei diritti dell'uomo cui sono subordinati una sottocommissione per la prevenzione della discriminazione e la protezione delle minoranze, numerose commissioni ad hoc e gruppi di lavoro.

Le Nazioni Unite hanno elaborato numerosi strumenti intesi ad assicurare il rispetto dei diritti dell'uomo. Già a San Francisco si era cercato di completare lo Statuto con un elenco dei diritti fondamentali — una specie di «Bill of rights» sul modello della Costituzione americana — che tuttavia, per mancanza di tempo, non ha potuto essere allestito.

Il 10 dicembre 1948, l'Assemblea generale adottò la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo. Questo atto si fonda sul diritto naturale; il preambolo dichiara infatti che i diritti dell'uomo si riferiscono alla dignità umana la quale non concerne unicamente le libertà fondamentali tradizionali ma anche, e ciò costituisce un'innovazione, i diritti economici, sociali e culturali.

In quanto risoluzione dell'Assemblea generale, la dichiarazione non aveva forza obbligatoria ma rappresentava semplicemente «l'ideale comune da conseguire da tutti i popoli e da tutte le nazioni ¹⁾». Tuttavia essa ha esercitato un'influenza notevole sullo sviluppo del diritto costituzionale e del diritto internazionale pubblico. Gli organismi delle Nazioni Unite incaricati di trattare questioni politiche si sono fondati spesso su questa dichiarazione all'atto di esprimere un parere sulla politica di uno Stato oppure quando ritenevano necessario di insistere su raccomandazioni e esortazioni indirizzate a taluni Paesi.

Nel 1968, la Conferenza internazionale dei diritti dell'uomo convocata dall'ONU a Teheran affermava nel suo Atto finale ²⁾ che la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo esprime la convinzione comune dei popoli secondo cui tutti i Membri della Comunità internazionale hanno diritti inalienabili e inviolabili il cui conseguimento costituisce un impegno per questa comunità.

¹⁾ Ris. 217 A (III); 48 dei 58 Stati che a quell'epoca costituivano l'ONU adottarono la dichiarazione; 8 s'astenero (gli Stati socialisti, l'Arabia Saudita e l'Africa del Sud); 2 erano assenti. In quell'occasione, il 10 dicembre fu dichiarata giornata dei diritti dell'uomo.

²⁾ Doc. A/Conf. 32/41, confermato dalla risoluzione 2442 (XIII) dell'Assemblea generale del 14 dicembre 1968.

I diritti dell'uomo, enunciati nella Dichiarazione universale, sono stati oggetto di un disciplinamento convenzionale nei due Patti internazionali del 16 dicembre 1966: il primo, in vigore a contare dal 23 marzo 1976 concerne i diritti civili e politici, il secondo, in vigore dal 3 gennaio 1976, concerne i diritti economici, sociali e culturali.

Il Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici garantisce i diritti e le libertà tradizionali enunciati segnatamente nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo. Inoltre proclama il diritto dei popoli all'autodeterminazione, vieta qualsiasi propaganda in favore della guerra e riconosce i diritti delle minoranze. Al fine di garantire il rispetto effettivo di queste disposizioni da parte degli Stati firmatari, il Patto prevede l'instaurazione di un triplice sistema. Innanzitutto obbliga gli Stati firmatari a far rapporto sui provvedimenti presi per assicurare la protezione dei diritti dell'uomo da esso garantiti; i rapporti sono esaminati da un Comitato dei diritti dell'uomo composto di 18 periti originari degli Stati firmatari. Inoltre, uno Stato può denunciare il fatto che un altro Stato contraente non adempia gli obblighi imposti dal Patto; questa procedura facoltativa è applicabile unicamente agli Stati che hanno riconosciuto, mediante dichiarazione, il diritto del Comitato di prendere conoscenza e di esaminare le denunce concernenti violazioni dei diritti dell'uomo. Infine, giusta il protocollo facoltativo che completa il Patto ed entrato contemporaneamente in vigore, il Comitato dei diritti dell'uomo può esaminare i reclami di privati che pretendono di essere vittime di violazione, da parte di uno Stato partecipe al Protocollo, di uno dei diritti enunciati nel Patto.

Il Patto internazionale relativo ai diritti economici, sociali e culturali garantisce segnatamente il diritto di ogni individuo al lavoro, a un'equa remunerazione, alla sicurezza sociale, a un livello di vita dignitoso, alla salute e all'educazione. Gli Stati partecipi s'impegnano a presentare rapporti sui provvedimenti adottati e sui progressi raggiunti in quest'ambito; i rapporti sono esaminati dal Consiglio economico e sociale (ECOSOC).

L'ONU ha parimenti elaborato convenzioni su alcuni aspetti precipui dei diritti dell'uomo. All'uopo essa adottò, il 9 dicembre 1948, la Convenzione sulla prevenzione e la repressione del genocidio che costituì la reazione diretta al massacro degli Ebrei sotto il regime hitleriano. Giusta questa Convenzione, il genocidio consiste nell'uccidere o nel ledere l'integrità fisica di persone appartenenti a un determinato gruppo nazionale, etnico, razziale o religioso quando questi atti sono commessi con l'intenzione di annientare la popolazione in questione.

La Convenzione internazionale del 21 dicembre 1965 sull'eliminazione di qualsiasi forma di discriminazione razziale offre una garanzia generale contro gli attentati alla libertà e istituisce i mezzi d'applicazione; questo disciplinamento è più elaborato di quello previsto nei Patti relativi ai diritti dell'uomo adottati nello stesso anno. Un Comitato per l'eliminazione della discriminazione razziale, composto di 18 membri, è incaricato di studiare i rapporti presentati dagli Stati partecipanti sui provvedimenti emanati per adempiere gli obblighi imposti dal Patto; inoltre emana raccomandazioni agli Stati in questione e all'Assemblea generale. La Convenzione prevede anche la possibilità di sporgere denuncia contro uno Stato; quest'ultima deve essere avantutto

esaminata dal comitato. Nell'ultima fase procedurale, le controversie riguardanti l'applicazione della convenzione vengono sottoposte a una commissione di conciliazione ad hoc. Infine, la Convenzione prevede la possibilità per i privati di denunciare gli Stati firmatari della clausola facoltativa corrispondente. Qualora le Parti non pervengano a un accordo, né nell'ambito di questa procedura né mediante negoziati, la Corte internazionale di giustizia decide in ultima istanza circa l'interpretazione e l'applicazione della Convenzione¹⁾.

Nel quadro del Decennio della donna, l'Assemblea generale ha adottato, il 18 dicembre 1979, una Convenzione per l'eliminazione di qualsiasi discriminazione nei confronti della donna, che proclamava per la prima volta a livello mondiale la parità fra l'uomo e la donna, quale principio generale, sui piani giuridico, economico e sociale. È previsto un sistema di controllo analogo a quello preconizzato nelle convenzioni surriferite. Un Comitato per l'eliminazione di discriminazioni nei confronti della donna, che sarà composto di 18 periti non appena entrerà in vigore la convenzione, e di 23 membri quando 35 Stati l'avranno ratificata, dovrà esaminare i rapporti degli Stati firmatari sui provvedimenti che avranno adottato in applicazione delle disposizioni convenzionali e sui progressi conseguiti. La commissione ne farà rapporto all'Assemblea generale per il tramite del Consiglio economico e sociale e potrà fare raccomandazioni agli Stati firmatari.

Gli organi competenti delle Nazioni Unite stanno elaborando, su iniziativa svedese, una Convenzione internazionale contro la tortura intesa a disciplinare un altro importante aspetto della protezione dei diritti dell'uomo. Inoltre è in elaborazione un disegno di Convenzione sul rispetto dei diritti dei lavoratori migranti. È prevista anche una convenzione sui mercenari ed è discussa la possibilità d'elaborare una Convenzione contro la pena capitale.

L'ONU, nonostante i considerevoli progressi conseguiti nella codificazione dei diritti dell'uomo, non è riuscita ancora ad ottenere che le convenzioni siano applicate nel modo auspicato al fine di assicurare una protezione effettiva di questi diritti.

I dibattiti sui diritti dell'uomo assumono spesso carattere manifestamente politico. Nonostante tutte le professioni di fede sul carattere universale e indivisibile dei diritti dell'uomo, non è possibile ignorare che la concezione stessa di tali diritti e l'importanza accordata loro nella società variano considerevolmente nel mondo. Le divergenze ideologiche tra Stati occidentali e socialisti, nonché le tensioni economiche tra Paesi industrializzati e in sviluppo si ripercuotono sulle discussioni sui diritti dell'uomo. Mentre gli Stati occidentali danno la precedenza ai diritti dell'uomo e alle libertà fondamentali (dette libertà classiche), secondo gli Stati socialisti i diritti prioritari sono quelli economici, sociali e culturali. L'obiettivo di questi ultimi Paesi è di ottenere il riconoscimento dei nuovi diritti, che non sono intesi ad accordare libertà individuali in senso stretto, ma si fondano su esigenze collettive. Numerosi Paesi del terzo mondo, tra l'altro, sono del parere che il rispetto dei diritti dell'uomo qual è concepito nel mondo occidentale non può essere il

¹⁾ Parecchi Stati, fra i quali i Paesi socialisti, l'India e la Spagna, hanno fatto riserve sulla competenza della Corte.

loro obiettivo primordiale fintantoché il loro sviluppo economico e politico non abbia raggiunto l'indispensabile livello di stabilità. Si può tuttavia constatare una certa evoluzione in tutte queste posizioni: gli Stati occidentali, infatti, tendono sempre più ad accordare ai diritti economici, sociali e culturali pari valore che ai diritti classici; alcuni sono inoltre disposti a riconoscere, in linea di principio, un «diritto allo sviluppo». Analogamente, da parte dei Paesi del terzo mondo, si può notare un'apertura crescente ai diritti civili e politici.

Verso la fine dello scorso decennio, queste divergenze hanno dato vita a un dibattito sulle nuove concezioni dei diritti dell'uomo in merito ai rapporti tra i diritti civili e politici e i diritti economici, nonché sul riconoscimento dei diritti collettivi.

Un primo risultato in merito è stata l'adozione, da parte della 32ª Assemblea generale nel 1977, di una risoluzione intitolata «Altri metodi e mezzi disponibili nel quadro degli organismi delle Nazioni Unite per garantire un miglior godimento dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali»¹⁾. Questa risoluzione proclama la necessità di rispettare integralmente tali diritti e libertà interdipendenti e di accordare la medesima attenzione alla realizzazione, allo sviluppo e alla Protezione sia dei diritti civili e politici sia dei diritti economici, sociali e culturali²⁾. Da allora, si è affermata la tendenza a ritenere prioritari i diritti sociali rispetto alle libertà fondamentali. Le risoluzioni seguenti — in particolare quelle del Comitato dei diritti dell'uomo — affermano infatti che gli Stati debbono creare le condizioni atte a permettere la piena realizzazione dei diritti economici, sociali e culturali, allo scopo di garantire il godimento dei diritti civili e politici.

La risoluzione della 32ª Assemblea generale ribadisce inoltre i diritti collettivi precedentemente riconosciuti nei due Patti dei diritti dell'uomo, ossia i diritti dei popoli all'autodeterminazione e il diritto di ogni nazione di esercitare la propria sovranità sulle ricchezze e le risorse naturali³⁾. Questo elenco dei diritti dell'uomo è stato poi completato nel 1979 dalla 34ª Assemblea generale mediante il riconoscimento del diritto allo sviluppo⁴⁾. Il diritto di vivere nella pace, è un altro diritto collettivo dell'uomo, il cui riconoscimento è soprattutto auspicato dagli Stati socialisti⁵⁾. Secondo tali Paesi, questo diritto dovrebbe essere prioritario rispetto alle libertà individuali, ma ciò potrebbe significare che queste ultime sono valide solamente in tempo di pace. Tale subordinazione non è tuttavia prevista nei testi finora adottati.

Le discussioni sulle violazioni dei diritti dell'uomo rivestono spesso carattere politico. La risoluzione della 32ª Assemblea generale⁶⁾, di cui sopra, pone in evidenza i rapporti tra le «violazioni crasse e flagranti di tutti i diritti dell'uomo

¹⁾ Ris. 32/130 del 16 dicembre 1977.

²⁾ La parità dei due gruppi di diritti è stata ugualmente riconosciuta nelle recenti deliberazioni del Consiglio d'Europa in merito ai medesimi problemi.

³⁾ Cfr. art. 1, cpv. 1 e 2 di entrambi i Patti.

⁴⁾ Ris. 34/46 del 23 novembre 1979.

⁵⁾ Ris. 33/73 del 15 dicembre 1978.

⁶⁾ Ris. 32/130 del 16 dicembre 1977.

e di tutte le libertà fondamentali, sia dei popoli che degli individui» e le conseguenze specifiche dell'apartheid, della discriminazione razziale, del colonialismo, della dominazione e dell'occupazione straniera. Tale approccio, però, rischia di compromettere il carattere assoluto del rispetto dei diritti dell'uomo, in quanto l'accento vien posto su taluni criteri di carattere politico che possono condurre a violazioni dei diritti dell'uomo. Le Nazioni Unite hanno adottato questo approccio nel contesto dei reiterati esami, da parte della Commissione dei diritti dell'uomo, delle violazioni avvenute in determinati Paesi, soprattutto in Sud-Africa, nei territori arabi occupati da Israele e in Cile. Questa politica sta tuttavia evolvendo sostanzialmente. Le violazioni dei diritti dell'uomo accertate anche in altri Paesi vengono sempre più prese in esame; si impone così l'idea secondo cui qualsiasi attentato alla dignità della persona deve essere condannato, dovunque avvenga e chiunque sia l'autore ¹⁾. Questa concezione risulta conforme alla Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo e ai Patti relativi, secondo cui qualsiasi violazione di questi diritti deve essere proibita in ogni circostanza e non solo a talune condizioni.

Allo scopo di agevolare tale evoluzione, nel 1970 l'ECOSOC ha messo a punto una procedura per esaminare le violazioni gravi dei diritti dell'uomo ²⁾. Grazie ad essa, la commissione può prendere in considerazione i problemi in merito al rispetto dei diritti dell'uomo in un dato paese, se riceve comunicazione di pretese violazioni gravi di tali diritti. Le questioni vengono trattate a porte chiuse e le informazioni ricevute nonché le decisioni prese hanno carattere confidenziale ³⁾. La Commissione può incaricare gruppi di lavoro o incaricati d'affari o lo stesso Segretario generale dell'ONU di procedere a indagini supplementari.

È stato inoltre proposto, per sottrarre quanto possibile questa problematica dall'influsso politico, di designare un Alto Commissario per i diritti dell'uomo. Quest'idea venne avanzata per la prima volta nel 1947 da René Cassin, premio Nobel francese; dopo essere stata pressoché dimenticata, è stata poi ripresa verso la fine del precedente decennio allorché il dibattito sui diritti dell'uomo veniva assumendo un'importanza sempre maggiore. Attualmente, questa proposta figura tra i punti presi in esame nelle discussioni volte a rafforzare e coordinare in maniera più efficace le attività delle istituzioni delle Nazioni Unite incaricate di garantire la protezione di tali diritti.

¹⁾ Uno dei punti regolarmente presenti nell'ordine del giorno della Commissione dei diritti dell'uomo è la violazione di tali diritti in qualsiasi parte del mondo. Nel 1980, per esempio, durante la sessione primaverile, la commissione ha esaminato, oltre ai problemi del Sud-Africa (segnatamente l'apartheid), del Medio-Oriente e del Cile, anche la violazione dei diritti dell'uomo in Afghanistan, Cambogia, Guatemala, Guinea equatoriale. Essa si è anche occupata del problema dei profughi e delle persone disperse o scomparse, estremamente attuale in alcune parti del mondo, nonché del domicilio coatto dell'intellettuale sovietico Sakharov.

²⁾ Risoluzione 1503 (XLVIII) del 27 maggio 1970.

³⁾ Nel 1980, la Commissione ha preso in esame la situazione in Etiopia, Argentina, Bolivia, Birmania, Indonesia, Malawi, Paraguay, Uruguay, Corea e nella Repubblica Centroafricana.

5 Codificazione del diritto internazionale pubblico

Codificare il diritto internazionale pubblico significa in primo luogo sistemare e definire le disposizioni non scritte di questo diritto e, all'occorrenza, svilupparle e completarle. I primi lavori di codificazione in tal campo risalgono agli inizi del XIX secolo. Già nel 1814 e 1815 il Congresso di Vienna aveva disciplinato la navigazione sui corsi d'acqua internazionali, deciso l'abolizione della schiavitù e fissato lo statuto dei rappresentanti diplomatici.

Fu in seguito accordata particolare attenzione alla codificazione del diritto internazionale della guerra. Nel 1856, fu adottata a Parigi una dichiarazione sul diritto del mare. Le prime convenzioni di Ginevra concernenti la Croce Rossa datano del 1864 e del 1906; gli Accordi dell'Aia del 1899 e del 1907. Il diritto umanitario applicabile in caso di guerra fu completato, dopo la prima guerra mondiale, con le due convenzioni di Ginevra del 27 luglio 1929 concernenti, una, il miglioramento delle condizioni dei feriti e dei malati durante le campagne militari e, l'altra, il trattamento dei prigionieri di guerra. Dopo la seconda guerra mondiale, esse furono sostituite dalle quattro Convenzioni di Ginevra del 12 agosto 1949, completate da due Protocolli aggiuntivi elaborati dalla Conferenza diplomatica sulla riaffermazione e lo sviluppo del diritto internazionale umanitario applicabile nei conflitti armati (CDDH), tenutasi a Ginevra su invito del nostro Collegio dal 1974 al 1977¹⁾.

La codificazione di altri settori del diritto internazionale pubblico fu presa in considerazione all'epoca della Società delle Nazioni. In specie, la conferenza riunitasi all'Aia nel 1930 si occupò delle questioni della cittadinanza, del regime delle acque territoriali e della responsabilità derivante dalla violazione delle disposizioni del diritto delle genti concernenti gli stranieri. Le prime proposte di codificazione delle norme in merito alla conclusione di accordi internazionali risalgono a questo periodo.

È comunque spettato soprattutto alle Nazioni Unite avviare un lavoro di codificazione sistematica. Torna infatti indispensabile, oggi, legiferare più intensamente che in passato, a livello internazionale, in quanto l'ampliamento della comunità internazionale impedisce la formazione e il consolidamento di un diritto consuetudinario universale: i sistemi giuridici che debbono essere presi in considerazione sono molteplici e l'unità dei valori comuni, su cui si fondava il diritto classico delle genti, è compromessa in radice. In alcuni settori del diritto internazionale pubblico, l'ordine stabilito è rimesso in questione; a causa del progresso tecnico e di altre trasformazioni, le norme vigenti devono essere spesso rivedute. Una codificazione del diritto internazionale pubblico risulta, in fine, tanto più necessaria in quanto l'intensificazione delle relazioni internazionali e la crescente interdipendenza dei soggetti di diritto richiedono in modo ormai imperativo l'impostazione di norme universalmente riconosciute nell'interesse della sicurezza giuridica.

Il miglior mezzo per garantire il riconoscimento universale di una disposizione consiste nell'inserirla in un accordo multilaterale, non solo perché si tratta di

¹⁾ Cfr. il nostro messaggio del 18 febbraio 1981 concernente i Protocolli aggiuntivi alle Convenzioni di Ginevra, FF 1981 I 901.

un diritto scritto, ma anche perché tali norme vengono formulate e negoziate congiuntamente da tutti gli Stati, a qualunque gruppo essi appartengano.

I lavori preliminari di codificazione del diritto internazionale pubblico avviati nel quadro dell'ONU sono essenzialmente affidati alla Commissione del diritto internazionale, creata nel 1947 e costituita da 25 esperti indipendenti eletti dall'Assemblea generale. La Commissione è incaricata di assistere l'Assemblea nel suo compito di «incoraggiare lo sviluppo progressivo del diritto internazionale e la sua codificazione»¹⁾. Essa, operando talvolta su mandato dell'Assemblea generale, determina i settori che devono essere codificati ed elabora progetti di convenzione. I progetti vengono esaminati dalla 6^a Commissione dell'Assemblea generale, che si occupa delle questioni giuridiche; indi, essi vengono adottati dall'Assemblea stessa, oppure proposti in una conferenza diplomatica che completa i lavori.

Non tutte le convenzioni dell'ONU sono elaborate dalla Commissione del diritto internazionale; parecchie commissioni ad hoc sono istituite per numerose questioni specifiche. È questo il caso, per esempio, dei trattati concernenti il disarmo e lo spazio extra-atmosferico, i Patti dei diritti dell'uomo, la codificazione del diritto commerciale e marittimo o le convenzioni sugli stupefacenti.

Gli accordi elaborati dalle Nazioni Unite non rivestono tutti uguale importanza. Riportiamo qui sotto solamente i principali, attualmente di particolare interesse²⁾, segnatamente: l'Atto generale per la risoluzione pacifica delle controversie internazionali, la Convenzione concernente il riconoscimento e l'esecuzione delle sentenze arbitrali estere (arbitrato commerciale), le Convenzioni sui privilegi e le immunità dell'ONU e delle sue istituzioni specializzate, le due Convenzioni di Vienna sulle relazioni diplomatiche e consolari e la Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati. Occorre aggiungere i trattati relativi al disarmo e alla protezione dei diritti dell'uomo, ai rifugiati e apolidi, al commercio di esseri umani e alla schiavitù, nonché le Convenzioni sul diritto del mare e sul diritto dello spazio. In questi ultimi anni sono state inoltre adottate convenzioni sulle missioni speciali, sulla prevenzione e la repressione delle infrazioni contro le persone che beneficiano di una protezione internazionale, compresi gli agenti diplomatici, sulla successione di Stati in materia di trattati, nonché una convenzione contro la presa di ostaggi.

Attualmente, la Commissione del diritto internazionale si occupa delle questioni inerenti alla successione di Stati in materia di trapasso dei beni e dei debiti di Stato. La codificazione della responsabilità degli Stati in diritto internazionale e la clausola della nazione più favorita sono anch'esse, da qualche anno, oggetto di deliberazioni. La Commissione esamina inoltre i problemi derivanti dai trattati conclusi tra gli Stati e le organizzazioni internazionali o tra due o più organizzazioni internazionali, nonché la normativa sull'utilizzazione dei corsi d'acqua internazionali a fini diversi dalla navigazione, la procedura per l'elaborazione di convenzioni internazionali, lo statuto del

¹⁾ Art. 13, cpv. 1 lett. a dello Statuto dell'ONU.

²⁾ L'elenco delle principali convenzioni delle Nazioni Unite è dato nell'allegato 7.

corriere diplomatico e della valigia diplomatica non accompagnata da un corriere diplomatico e l'immunità degli Stati e dei loro beni dinnanzi ai tribunali.

Nel 1974 l'Assemblea ha approvato la definizione dell'aggressione ¹⁾, elaborata da un comitato speciale. In seguito a tale approvazione, la 6^a Commissione ha ripreso i lavori allo scopo di redigere un Codice per punire i crimini contro la pace e la sicurezza dell'umanità ²⁾. Le divergenze in proposito concernono in particolare le fattispecie punibili; secondo alcuni Stati l'elenco dovrebbe essere notevolmente ampliato.

Su iniziativa della Repubblica federale tedesca, nel 1976, l'Assemblea generale ha incaricato un comitato speciale di elaborare un progetto di Convenzione di diritto penale internazionale per la prevenzione e la repressione della presa di ostaggi, secondo il modello delle Convenzioni dell'Aia del 1970 e di Montreal del 1971 sulla repressione della pirateria aerea. Il progetto è stato esaminato nel 1979 dalla 6^a Commissione e approvato per consenso dall'Assemblea generale. La convenzione si basa sul principio «aut dedere aut iudicare» e obbliga tutti gli Stati a collaborare a tal fine e a contribuire ad impedire la presa d'ostaggi.

La Commissione delle Nazioni Unite per il diritto commerciale internazionale (CNUDCI), istituita nel 1966 dall'Assemblea generale, è incaricata della codificazione del diritto in materia. Essa si occupa in particolare delle norme contrattuali concernenti la vendita di merci nel commercio internazionale, del relativo arbitrato internazionale, dei noli marittimi e dell'elaborazione di una convenzione sul diritto internazionale dei cambi.

Il 29 aprile 1958 sono state concluse a Ginevra quattro convenzioni sul diritto del mare, concernenti le acque territoriali e la zona contigua, l'alto mare, la pesca, la conservazione delle risorse biologiche dell'alto mare e gli zoccoli continentali. Una nuova conferenza del diritto del mare è riunita dal 1973, allo scopo di rivedere le convenzioni del 1958. Essa è inoltre incaricata di stabilire un disciplinamento per i fondali marini situati oltre i limiti della giurisdizione nazionale costiera. ³⁾ Era fin'ora ammesso che tali zone fossero comprese nell'alto mare, ma attualmente, a causa dei progressi tecnici nel settore dello sfruttamento dei fondi dei mari, un disciplinamento adeguato è diventato necessario.

Il principio fondamentale è che il fondo dei mari è patrimonio comune dell'umanità e che l'intera comunità degli Stati deve potersi avvantaggiare dell'esplorazione e dello sfruttamento delle ricchezze del mare. Il nuovo ordine

¹⁾ Ris. 3314 (XXIX) del 14 dicembre 1974. Cfr. il nostro rapporto del 1977. FF 1977 II 689.

²⁾ In seguito al processo dei criminali di guerra di Norimberga, l'Assemblea generale aveva incaricato, nel 1947, la Commissione del diritto internazionale di elaborare un tale codice. Dopo aver redatto due progetti, la Commissione aveva interrotto i lavori nel 1954 in attesa della definizione dell'aggressione in diritto internazionale pubblico. Da allora, la 6^a Commissione dell'Assemblea generale è stata incaricata dell'elaborazione del Codice.

³⁾ «Dichiarazione dei principi che regolano il fondo dei mari e degli oceani, nonché il loro sottosuolo al di là dei limiti della giurisdizione nazionale».

internazionale in questo campo prevede l'istituzione di un'autorità internazionale dei fondi marini, incaricata di amministrare le ricchezze e controllare lo sfruttamento di queste zone. Il progetto di convenzione contiene anche disposizioni concernenti la protezione e la preservazione dell'ambiente marino e la ricerca scientifica.

Le Nazioni Unite si occupano inoltre dell'esplorazione e dell'utilizzazione dello spazio. Nel 1959, l'Assemblea generale creava il Comitato delle Nazioni Unite delle utilizzazioni pacifiche dello spazio extra-atmosferico, composto di 47 membri e incaricato, in particolare, di elaborare convenzioni in materia. Lo statuto giuridico dello spazio è stato essenzialmente disciplinato mediante il Trattato del 27 gennaio 1967 sulle norme per l'esplorazione e l'utilizzazione dello spazio extra-atmosferico, compresi la Luna e gli altri corpi celesti, detto Trattato dello spazio. Questo è stato completato con l'Accordo del 22 aprile 1968 sul salvataggio e il recupero dei cosmonauti, nonché sulla restituzione degli oggetti lanciati nello spazio extra-atmosferico, la Convenzione del 29 marzo 1972 sulla responsabilità internazionale per danni cagionati da oggetti spaziali e la Convenzione del 12 novembre 1974 sull'immatricolazione degli oggetti lanciati nello spazio extra-atmosferico. Infine, nel 1979, dopo dieci anni di negoziati, la 34^a Assemblea generale ha adottato consensualmente l'Accordo che disciplina le attività degli Stati sulla Luna e altri corpi celesti¹⁾. La questione dello sfruttamento delle ricchezze minerarie lunari non è stata risolta nel corso di questi negoziati.

Ormai da vari anni, il Comitato delle utilizzazioni pacifiche dello spazio extra-atmosferico lavora ad una Convenzione sulla diffusione diretta di programmi radiotelevisivi via satellite. Sono attualmente in esame anche altri progetti concernenti la prospezione satellitare delle ricchezze minerarie e l'utilizzazione delle informazioni fornite a tal fine dalle potenze che posseggono le tecniche d'esplorazione spaziale, nonché il disciplinamento internazionale dell'utilizzazione delle fonti d'energia nucleare nello spazio.

Dato il rischio che la corsa agli armamenti si estenda allo spazio, sono stati intrapresi studi in merito in collaborazione col Comitato del disarmo di Ginevra²⁾. È prevista per il 1982 la convocazione di una conferenza delle Nazioni Unite sullo spazio.

L'Assemblea generale si è sempre interessata della Conferenza diplomatica sulla riaffermazione e lo sviluppo del diritto internazionale umanitario applicabile nei conflitti armati (CDDH), sebbene non sia stata organizzata dalle Nazioni Unite. Il Segretario generale dell'ONU ha annualmente presentato alla 6^a Commissione dell'Assemblea generale un rapporto dettagliato sui lavori della Conferenza, che sono poi stati oggetto di risoluzioni. L'Assemblea generale si informa regolarmente sul numero degli Stati che aderiscono ai Protocolli aggiuntivi delle Convenzioni di Ginevra, adottati da questa conferenza. Il divieto o la limitazione dell'impiego di talune armi convenzionali

¹⁾ Ris. 34/68 del 5 dicembre 1979.

²⁾ È proposto di allegare al Trattato dello spazio del 1967 un Protocollo aggiuntivo al fine di completare gli articoli I e IV del trattato; queste disposizioni, infatti, non tengono conto dei progressi realizzati in astronautica questi ultimi anni.

che cagionano effetti traumatici eccessivi o colpiscono indiscriminatamente, esaminati in questa conferenza, sono stati oggetto di una conferenza organizzata dall'ONU, terminatasi nel 1980 con la conclusione di una convenzione.

6 Informazione

Fin dalla prima sessione nel 1946, l'Assemblea generale ha dichiarato che la libertà d'informazione è uno dei diritti fondamentali dell'uomo e che tutte le altre libertà, difese dalle Nazioni Unite, ne dipendono ¹⁾. Essa convocò dunque una conferenza consacrata alla libertà d'informazione, tenutasi a Ginevra nel 1948, che elaborò un progetto di convenzione ²⁾, poi abbandonato dopo anni di discussioni. Il Consiglio economico e sociale (ECOSOC) ripropose la questione nel 1959 e presentò un progetto di dichiarazione sulla libertà d'informazione ³⁾. Anche questo tentativo, tuttavia, fallì.

Solamente nel 1978, l'Assemblea generale, incoraggiata dal successo della Dichiarazione sui principi fondamentali concernenti gli organi d'informazione adottata il medesimo anno dalla conferenza generale dell'UNESCO, riprese in considerazione le questioni relative all'informazione. Ma, questa volta, l'Assemblea provvide ad affrontare il problema della libertà d'informazione in un contesto più ampio, tenendo conto anche della sua portata politica. Essa incaricò quindi la Commissione politica speciale di occuparsi di questo punto dell'ordine del giorno, come anche del progetto di dichiarazione sulla libertà d'informazione e di convenzione annessa, fino allora compiti della 3ª Commissione, in quanto questioni relative ai diritti dell'uomo.

L'obiettivo dei Paesi in sviluppo è innanzitutto di istaurare un nuovo ordine mondiale dell'informazione ⁴⁾, quale corollario del nuovo ordine economico internazionale. A tal fine, nel 1978, l'Assemblea generale designò un Comitato incaricato di esaminare la politica delle Nazioni Unite in materia d'informazione e le attività connesse ⁵⁾, in vista dell'istaurazione di un nuovo ordine dell'informazione.

I primi negoziati in merito si svolsero nel 1979 durante la 34ª sessione dell'Assemblea generale, che adottò per consenso una risoluzione superando alcune importanti riserve formulate dagli Stati occidentali ⁶⁾.

Come per il nuovo ordine economico, anche in questo caso si tratta di migliorare la situazione dei Paesi in sviluppo. È innegabile che occorre sviluppare i mezzi d'informazione e apprestarne le necessarie condizioni in questi Paesi. Ma, d'altra parte, il dirigismo su cui si fonda la concezione di questo nuovo ordine, sull'esempio del parallelo nuovo ordine economico, giustifica serie riserve. Tale tendenza è tuttavia attenuata dal tenore di talune disposizioni,

¹⁾ Ris. 59 (I) del 14 dicembre 1946.

²⁾ E/CONF. 6/79.

³⁾ Ris. 732 (XVIII) del 30 luglio 1959.

⁴⁾ Ris. 33/115 B del 18 dicembre 1978.

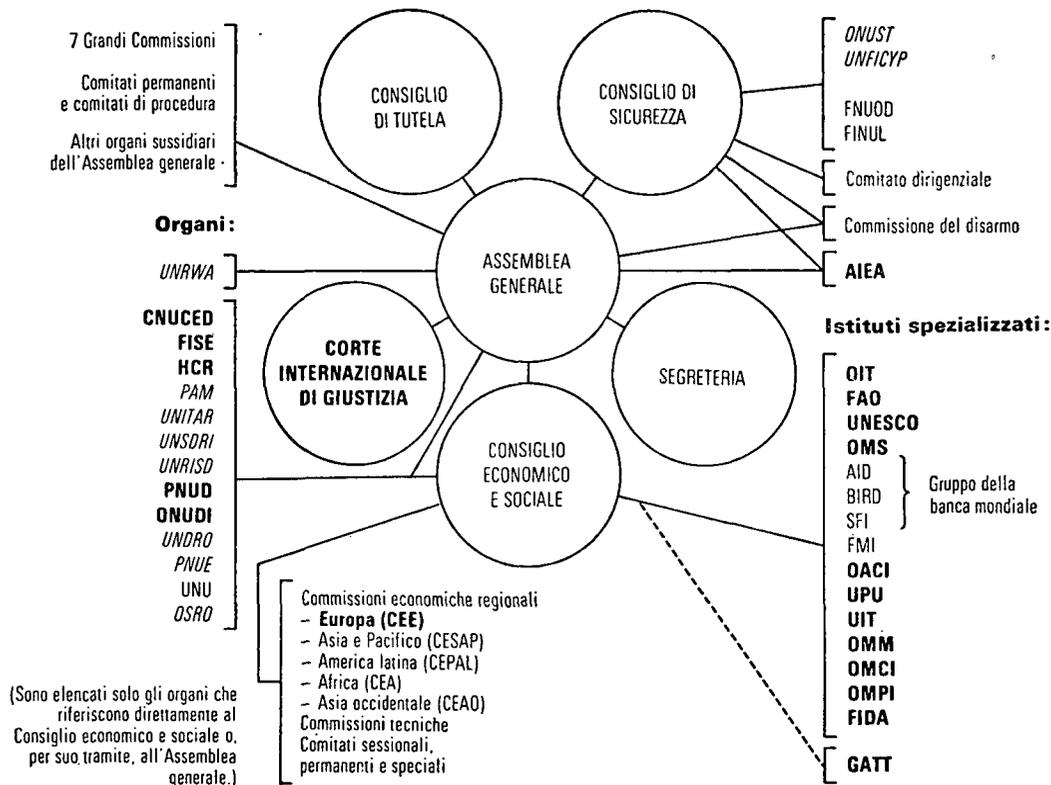
⁵⁾ Ris. 33/115 C del 18 dicembre 1978.

⁶⁾ Ris. 34/182 del 18 dicembre 1979.

che riflettono le nostre abituali concezioni: la risoluzione contiene per esempio riferimenti alle disposizioni sull'informazione, recate nell'Atto finale della Conferenza sulla sicurezza e la cooperazione in Europa, adottata nel 1975 a Helsinki, come anche alla necessità di garantire la diversità delle fonti d'informazione e il libero accesso alle medesime.

Il fatto che l'Assemblea generale cerca di occuparsi di tutti i problemi concernenti l'informazione ribadisce l'attuale tendenza dell'ONU a interessarsi, sempre più, di materie già rientranti nella competenza degli istituti specializzati. Fino al 1978, toccava all'UNESCO occuparsi degli aspetti concettuali dell'informazione; da allora, essa spartisce con l'ONU questo compito. L'Assemblea generale ha assunto l'elaborazione della politica dell'informazione, lasciando all'UNESCO il compito di porla in opera.

Il sistema delle Nazioni Unite



Grassetto: La Svizzera ne è partecipe

Corsivo: La Svizzera dà contributi spontanei

Carattere normale: La Svizzera non dà contributo alcuno

Membri dell'Organizzazione delle Nazioni Unite

(Stato il 21 dicembre 1981)

Elenco dei 157 Stati membri dell'ONU e data della loro ammissione all'Organizzazione:

Membri:	Ammissione:	Membri:	Ammissione:
Afganistan	19 nov. 1946	Emirati arabi uniti ...	9 dic. 1971
Albania	14 dic. 1955	Etiopia	13 nov. 1945
Algeria	8 ott. 1962	Figi	13 ott. 1970
Alto Volta	20 set. 1960	Filippine	24 ott. 1945
Angola	1° dic. 1976	Finlandia	14 dic. 1955
Antigua e Barbuda ...	11 nov. 1981	Francia	24 ott. 1945
Arabia Saudita	24 ott. 1945	Gabon	20 set. 1960
Argentina	24 ott. 1945	Gambia	21 set. 1965
Australia	1° nov. 1945	Ghana	8 mar. 1957
Austria	14 dic. 1955	Giamaica	18 set. 1962
Bahamas	18 set. 1973	Giappone	18 dic. 1956
Bahreïn	21 set. 1971	Gibuti	20 set. 1977
Bangladesh	17 set. 1974	Giordania	14 dic. 1955
Barbados	9 dic. 1966	Gran Bretagna e Irlan- da del Nord	24 ott. 1943
Belgio	27 dic. 1945	Grecia	25 ott. 1945
Belize	25 set. 1981	Grenada	17 set. 1974
Benin	20 set. 1960	Guatemala	21 nov. 1945
Bhutan	21 set. 1971	Guinea	12 dic. 1958
Bielorussia	24 ott. 1945	Guinea-Bissau	17 set. 1974
Birmania	19 apr. 1948	Guinea equatoriale ...	12 nov. 1968
Bolivia	14 nov. 1945	Guiana	20 set. 1966
Botswana	17 ott. 1966	Haiti	24 ott. 1945
Brasile	24 ott. 1945	Honduras	17 dic. 1945
Bulgaria	14 dic. 1955	India	30 ott. 1945
Burundi	18 set. 1962	Indonesia	28 set. 1950
Camerun	20 set. 1960	Iran	24 ott. 1945
Campucea democratica	14 dic. 1955	Iraq	21 dic. 1945
Canada	9 nov. 1945	Irlanda	14 dic. 1955
Capo Verde	16 set. 1975	Islanda	19 dic. 1946
Catar	21 set. 1971	Isole Salomon	19 set. 1978
Cecoslovacchia	24 ott. 1945	Israele	11 mag. 1949
Ciad	20 set. 1960	Italia	14 dic. 1955
Cile	24 ott. 1945	Jamahiriya araba libica	14 dic. 1955
Cina	24 ott. 1945	Jugoslavia	24 ott. 1945
Cipro	20 set. 1960	Kenya	16 dic. 1963
Colombia	5 nov. 1945	Kuwait	14 mag. 1963
Comores	12 nov. 1975	Lesotho	17 ott. 1966
Congo	20 set. 1960	Libano	24 ott. 1945
Costa d'Avorio	20 set. 1960	Liberia	2 nov. 1945
Costarica	2 nov. 1945	Lussemburgo	24 ott. 1945
Cuba	24 ott. 1945	Madagascar	20 set. 1960
Danimarca	24 ott. 1945	Malaysia	17 set. 1957
Dominica	18 dic. 1978	Malawi	1° dic. 1964
Ecuador	21 dic. 1945	Maldiva	21 set. 1965
Egitto	24 ott. 1945		

Membri:	Ammissione:	Membri:	Ammissione:
Mali	28 set. 1960	Santa Lucia	19 set. 1979
Malta	1° dic. 1964	San Vincenzo e Grenadines	16 set. 1980
Marocco	12 nov. 1956	Senegal	28 set. 1960
Mauritania	27 ott. 1961	Seychelles	21 set. 1976
Mauritius	24 apr. 1968	Sierra Leone	27 set. 1961
Messico	7 nov. 1945	Singapore	21 set. 1965
Mongolia	27 ott. 1961	Somalia	20 set. 1960
Mozambico	16 set. 1975	Spagna	24 dic. 1945
Nepal	14 dic. 1955	Srilanka	14 dic. 1955
Nicaragua	24 ott. 1945	Stati Uniti	24 ott. 1945
Niger	20 set. 1960	Sud-Africa	7 nov. 1945
Nigeria	7 ott. 1960	Sudan	12 nov. 1956
Norvegia	27 nov. 1945	Svezia	19 nov. 1946
Nuova Zelanda	24 ott. 1945	Surinam	4 dic. 1975
Oman	7 ott. 1971	Swaziland	24 set. 1968
Paesi Bassi	10 dic. 1945	Tanzania	14 dic. 1961
Pakistan	30 set. 1947	Thailandia	16 dic. 1946
Panama	13 nov. 1945	Togo	20 set. 1960
Papuasia-Nuova Guinea	10 ott. 1975	Trinidad e Tobago	18 set. 1962
Paraguay	24 ott. 1945	Tunisia	12 nov. 1956
Perù	31 ott. 1945	Turchia	24 ott. 1945
Polonia	24 ott. 1945	Ucrania	24 ott. 1945
Portogallo	14 dic. 1955	Uganda	25 ott. 1962
Rep. arabo-siriana	24 ott. 1945	Ungheria	14 dic. 1955
Rep. Centro Africana	20 set. 1960	URSS	24 ott. 1945
Rep. dem. tedesca	18 set. 1973	Uruguay	18 dic. 1945
Rep. Dominicana	24 ott. 1945	Vanuatu	15 set. 1981
Rep. fed. di Germania	18 set. 1973	Venezuela	15 nov. 1945
Rep. dem. pop. Laos	14 dic. 1955	Viêt-Nam	20 set. 1977
Romania	14 dic. 1955	Yemen	30 set. 1947
Rwanda	18 set. 1962	Yemen democratico	14 dic. 1967
Salvador	24 ott. 1945	Zaire	20 set. 1960
Samoa - Sao-Tomé e Principe	16 set. 1975	Zambia	1° dic. 1964
		Zimbabwe	25 ago. 1980

Firme, ratificazioni e adesioni relative ai principali accordi delle Nazioni Unite

Stato il 31 dicembre 1980

Titolo dell'accordo	Numero delle ratificazioni, accettazioni o adesioni	Firma della Svizzera	Ratificazione, accettazione o adesione della Svizzera
a. Accordi elaborati dall'ONU ma conclusi in altra sede			
Accordo del 5 agosto 1963 sulla proibizione degli esperimenti con armi nucleari nell'atmosfera, nello spazio e sott'acqua (RU 1964 191)	111	26.8.1963	16.1.1964
Trattato del 27 gennaio 1967 sulle norme per l'esplorazione e l'utilizzazione, da parte degli Stati, dello spazio extra-atmosferico, compresi la luna e gli altri corpi celesti (RU 1970 90)	81	27/30.1.1967	18.12.1969
Accordo del 22 aprile 1968 sul salvataggio ed il ricupero dei cosmonauti, nonché sulla restituzione degli oggetti lanciati nello spazio extra-atmosferico (RU 1970 99)	76	22.4.1968	18.12.1969
Trattato del 1° luglio 1968 sulla non proliferazione di armi nucleari (RU 1977 472)	115	27.11.1969	9.3.1977
Trattato dell'11 febbraio 1971 che vieta di collocare armi nucleari e altre armi di distruzione di massa sul fondo dei mari e degli oceani come anche nel loro sottosuolo (RU 1976 1431)	70	11.2.1971	4.5.1976
Convenzione del 29 marzo 1972 sulla responsabilità internazionale per danni cagionati da oggetti spaziali (RU 1974 784)	66	29.3.1972	22.1.1974
Convenzione del 10 aprile 1972 che vieta la messa in punto, la fabbricazione e lo stoccaggio delle armi batteriologiche (biologiche) o a tossine e che disciplina la loro distruzione (RU 1976 1439)	91	10.4.1972	4.5.1976
Convenzione del 12 novembre 1974 sull'immatricolazione degli oggetti lanciati nello spazio extra-atmosferico (RU 1978 240)	29	14.4.1975	15.2.1978
b. Testi fondamentali dell'Organizzazione delle Nazioni Unite			
Statuto della Corte internazionale di Giustizia (RU 1948 1010; 1970 1333)	153	—	28.7.1948

Titolo dell'accordo	Numero delle ratificazioni, accettazioni o adesioni	Firma della Svizzera	Ratificazione, accettazione o adesione della Svizzera
Clausola facoltativa dello Statuto della Corte internazionale di giustizia sul riconoscimento della giurisdizione obbligatoria di questa Corte in caso di divergenze (RU 1948 1007)	49	—	28.7.1948
c. Composizione pacifica delle controversie internazionali			
Testo modificato degli Atti generali del 26 settembre 1928 per la risoluzione pacifica delle controversie internazionali, del 28 aprile 1949	7	—	—
d. Privilegi e immunità di Organizzazioni internazionali, relazioni diplomatiche e consolari			
Accordo del 13 febbraio 1946 sui privilegi e le immunità dell'Organizzazione delle Nazioni Unite	117	—	—
Accordo del 21 novembre 1947 sui privilegi e le immunità delle organizzazioni speciali delle Nazioni Unite ..	87	—	—
Convenzione di Vienna del 18 aprile 1961 sulle relazioni diplomatiche (RU 1964 431)	135	18.4.1961	30.10.1963
Protocollo di firma facoltativa del 18 aprile 1961 concernente l'acquisto della cittadinanza	39	—	—
Protocollo di firma facoltativa del 18 aprile 1961 concernente il regolamento obbligatorio delle controversie (RU 1964 447)	51	18.4.1961	22.11.1963
Convenzione di Vienna del 24 aprile 1963 sulle relazioni consolari (RU 1968 843)	98	23.10.1963	3.5.1965
Protocollo di firma facoltativa del 24 aprile 1963 concernente l'acquisto della cittadinanza	30	—	—
Protocollo di firma facoltativa del 24 aprile 1963 concernente il regolamento obbligatorio delle controversie (RU 1968 876)	36	23.10.1963	3.5.1965
Convenzione del 16 dicembre 1969 sulle missioni speciali	20	31.7.1970	3.11.1977
Convenzione del 14 dicembre 1973 sulla prevenzione e la repressione delle infrazioni contro le persone che beneficiano di una protezione internazionale, compresi gli agenti diplomatici	52	—	—

Titolo dell'accordo	Numero delle ratificazioni, accettazioni o adesioni	Firma della Svizzera	Ratificazione, accettazione o adesione della Svizzera
e. Diritti dell'uomo			
Accordo dell'11 dicembre 1948 sulla prevenzione e la repressione del genocidio	86	—	—
Accordo del 7 marzo 1966 sull'eliminazione di qualsivoglia discriminazione razziale	109	—	—
Patto del 19 dicembre 1966 sui diritti economici, sociali e culturali	66	—	—
Patto del 19 dicembre 1966 sui diritti civili e politici	66	—	—
Convenzione del 30 novembre 1973 sull'eliminazione e la repressione del crimine d'apartheid	58	—	—
Convenzione del 18 dicembre 1979 per l'eliminazione di qualsiasi discriminazione nei confronti della donna .	11	—	—
f. Rifugiati e apolidi			
Convenzione del 28 ^o luglio 1951 sullo statuto dei rifugiati (RU 1955 469) ..	91	28.7.1951	21.1.1955
Protocollo del 31 gennaio 1967 sullo statuto dei rifugiati (RU 1968 1148) ..	79	—	20.5.1968
Convenzione del 28 settembre 1954 sullo statuto degli apolidi (RU 1972 2150)	32	28.9.1954	3.7.1972
g. Stupefacenti			
Convenzione unica sugli stupefacenti del 30 marzo 1961 (RU 1970 802) ...	124	20.4.1961	23.1.1970
Convenzione del 26 giugno 1936 per la repressione del traffico illecito degli stupefacenti (RU 1953 191), modificata dal Protocollo dell'11 dicembre 1946	36	26.6.1936	31.12.1952
Convenzione del 21 febbraio 1971 sulle sostanze psicotrope	68	—	—
Protocollo d'emendamento, del 25 marzo 1972, della Convenzione unica sugli stupefacenti del 1961	71	—	—
h. Commercio di esseri umani			
Convenzione del 30 settembre 1921 per la repressione della tratta delle donne e dei fanciulli (CS 12 36)	75	30.9.1921	20.1.1926
Convenzione dell'11 ottobre 1933 concernente la repressione della tratta delle donne maggiorenni (CS 12 45) .	44	11.10.1933	17.7.1934

Titolo dell'accordo	Numero delle ratificazioni, accettazioni o adesioni	Firma della Svizzera	Ratificazione, accettazione o adesione della Svizzera
Protocollo del 12 novembre 1947 che modifica la Convenzione internazionale del 30 settembre 1921 per la repressione della tratta delle donne e dei fanciulli nonché quella dell'11 ottobre 1933 concernente la repressione della tratta delle donne maggiorenni	41	—	—
Accordo del 18 maggio 1904 (CS 12 22) per la repressione della tratta delle bianche modificato dal Protocollo del 4 maggio 1949	86	18.5.1904	18.1.1905
Convenzione del 4 maggio 1910 (CS 12 28) per la repressione della tratta delle bianche, emendata dal Protocollo del 4 maggio 1949	80	—	30.1.1926
Accordo del 21 marzo 1950 per reprimere il commercio di esseri umani e lo sfruttamento della prostituzione . .	49	—	—
Protocollo finale alla Convenzione per reprimere il commercio di esseri umani e lo sfruttamento della prostituzione, del 21 marzo 1950	31	—	—
i. Pubblicazioni oscene			
Accordo del 4 maggio 1910 per reprimere la diffusione delle pubblicazioni oscene, modificato dal Protocollo del 4 maggio 1949 (CS 12 3; RU 1950 250)	74	28.6.1910	15.3.1911
Convenzione del 12 settembre 1923 per la repressione della circolazione e del traffico delle pubblicazioni oscene (CS 12 9)	74	12.9.1923	20.1.1926
Protocollo del 12 novembre 1947 che modifica la Convenzione internazionale del 12 settembre 1923 per la repressione della circolazione e del traffico delle pubblicazioni oscene	33	—	—
j. Commercio internazionale e sviluppo			
Convenzione dell'8 luglio 1965 sul commercio di transito degli Stati privi di litorale	30	10.12.1965	—
Accordo del 4 dicembre 1965 di fondazione della Banca asiatica di sviluppo (RU 1971 861)	43	—	29.12.1967
Accordo del 13 giugno 1976 per l'istituzione di un Fondo internazionale di sviluppo agricolo (RU 1978 840)	159	24.1.1977	21.10.1977

Titolo dell'accordo	Numero delle ratificazioni, accettazioni o adesioni	Firma della Svizzera	Ratificazione, accettazione o adesione della Svizzera
Atto istitutivo dell'Organizzazione delle Nazioni Unite per lo sviluppo industriale dell'8 aprile 1979	28	—	19.9.1977
k. Questioni doganali			
Convenzione del 7 novembre 1952 per facilitare l'importazione di campioni commerciali e di materiale pubblicitario (RU 1955 1038)	65	—	4.12.1954
Convenzione del 4 giugno 1954 sulle agevolzze doganali a favore del turismo (RU 1958 734)	84	4.6.1954	23.5.1956
Protocollo addizionale del 4 giugno 1954 alla Convenzione sulle agevolzze doganali a favore del turismo, concernente l'importazione di documenti e materiale di propaganda turistica (RU 1958 743)	78	4.6.1954	23.5.1956
Convenzione doganale del 4 giugno 1954 concernente l'importazione temporanea dei veicoli stradali privati (RU 1958 752)	77	4.6.1954	23.5.1956
l. Circolazione stradale			
Convenzione del 19 settembre 1949 sulla circolazione stradale	86	19.9.1949	—
Protocollo del 19 settembre 1949 sulla segnaletica stradale	35	19.9.1949	—
Convenzione dell'8 novembre 1968 sulla circolazione stradale	27	8.11.1968	—
Convenzione dell'8 novembre 1968 sulla segnaletica stradale	24	8.11.1968	—
Convenzione del 19 maggio 1956 concernente il contratto di trasporto internazionale di merci su strada (CMR) (RU 1979 851)	23	19.5.1956	27.2.1970
m. Statistiche economiche			
Protocollo del 9 dicembre 1948 che modifica la Convenzione internazionale del 14 dicembre 1928 sulle statistiche economiche (CS 14 301; RU 1970 496)	31	4.4.1929	10.7.1930
n. Dichiarazione della morte di persone scomparse			
Convenzione del 6 aprile 1950 concernente la dichiarazione della morte di persone scomparse	7	—	—

Titolo dell'accordo	Numero delle ratificazioni, accettazioni o adesioni	Firma della Svizzera	Ratificazione, accettazione o adesione della Svizzera
o. Statuto giuridico della donna			
Convenzione del 31 marzo 1953 sui diritti politici della donna	86	—	—
Convenzione del 20 febbraio 1957 sulla nazionalità della donna sposata ..	54	—	—
Convenzione del 10 dicembre 1962 sul consenso al matrimonio, l'età minima per contrarre matrimonio e le registrazioni dei matrimoni	31	—	—
p. Schiavitù			
Protocollo del 7 dicembre 1953 che modifica la Convenzione del 25 settembre 1926 concernente la schiavitù (CS 12 50; RU 1954 208)	93	—	1.11.1930
Accordo addizionale del 7 settembre 1956 concernente l'abolizione della schiavitù, della tratta degli schiavi e delle istituzioni e pratiche analoghe alla schiavitù (RU 1965 138)	101	—	28.7.1964
q. Materie prime			
Accordo del 1968 sul caffè (RU 1968 1490)	69	29.3.1968	30.9.1968
Protocollo del 26 settembre 1974 per il mantenimento in vigore dell'Accordo internazionale del 1968 sul caffè, proroga (RU 1976 710)	64	24.3.1975	—
Accordo del 1976 sul caffè, del 3 dicembre 1975 (RU 1976 2300)	66	5.4.1976	27.6.1976
Accordo del 1968 sullo zucchero....	50	—	—
Accordo del 1973 sullo zucchero....	54	—	—
Accordo del 1977 sullo zucchero del 7 ottobre 1977	56	—	—
Accordo del 27 giugno 1980 relativo alla creazione del Fondo comune per i prodotti di base	8	—	—
Accordo del 1980 sul cacao del 19 novembre 1980	13	—	—
Accordo del 1972 sul cacao del 21 ottobre 1972 (RU 1973 1405)	49	9.1.1973	26.6.1973
Accordo del 1975 sul cacao, del 20 ottobre 1975 (RU 1976 2221)	50	5.4.1976	27.9.1976
r. Obblighi alimentari			
Convenzione del 20 giugno 1956 sulla riscossione di alimenti all'estero (RU 1977 1910)	42	—	5.10.1977

Titolo dell'accordo	Numero delle ratificazioni, accettazioni o adesioni	Firma della Svizzera	Ratificazione, accettazione o adesione della Svizzera
s. Diritto marittimo			
Convenzione del 29 aprile 1958 concernente il mare territoriale e la zona attigua (RU 1966 995).....	46	22.10.1958	18.5.1966
Convenzione del 29 aprile 1958 concernente l'alto mare (RU 1966 1004)	56	24.5.1958	18.5.1966
Convenzione del 29 aprile 1958 concernente la pesca e la conservazione delle risorse biologiche d'alto mare (RU 1966 1013)	35	22.10.1958	18.5.1966
Convenzione del 29 aprile 1958 concernente gli zoccoli continentali (RU 1966 1020)	54	22.10.1958	18.5.1966
Protocollo facoltativo del 29 aprile 1958 concernente la composizione obbligatoria delle controversie (RU 1966 1024)	35	24.5.1958	18.5.1966
t. Arbitrato commerciale			
Convenzione del 10 giugno 1958 concernente il riconoscimento e l'esecuzione delle sentenze arbitrali estere (Convenzione di Nuova York) (RU 1965 793)	62	29.12.1958	1.6.1965
u. Diritto dei trattati			
Convenzione di Vienna del 23 maggio 1969 sul diritto dei trattati	38	—	—
Convenzione di Vienna del 23 agosto 1978 sulla successione di Stati in materia di Trattati	4	—	—
v. Disarmo			
Convenzione del 10 dicembre 1976 sul divieto d'impiegare tecniche che modificano l'ambiente a fini militari o comunque ostili (ENMOD)	32	—	—
Convenzione del 10 ottobre 1980 sul divieto o la limitazione dell'impiego di talune armi classiche che possono essere ritenute capaci di causare effetti traumatici eccessivi o di colpire in modo indiscriminato e i Protocolli allegati	—	—	—

Titolo dell'accordo	Numero delle ratificazioni, accettazioni o adesioni	Firma della Svizzera	Ratificazione, accettazione o adesione della Svizzera
w. Spazio extra-atmosferico			
Accordo che disciplina le attività degli Stati sulla luna e sugli altri corpi celesti del 5 dicembre 1979	1	—	—
x. Ambiente			
Convenzione del 13 novembre 1979 sull'inquinamento atmosferico transfrontaliero a lunga distanza	5	13.11.1979	—
y. Questioni penali			
Convenzione del 17 dicembre 1979 contro la presa d'ostaggi	4	—	—

Contributi della Svizzera agli organi e istituti specializzati delle Nazioni Unite

Organizzazioni	1977 Fr.	1978 Fr.	1979 Fr.	1980 Fr.
Organizzazione internazionale del lavoro (OIT)	1 586 800	1 816 200	1 934 200	2 061 700
Organizzazione delle Nazioni Unite per l'alimentazione e l'agricoltura (FAO)	1 889 400	2 478 200	1 963 700	2 832 600
Organizzazione delle Nazioni Unite per l'educazione, la scienza e la cultura (UNESCO)	2 948 600	2 066 200	2 291 200	2 216 700
Organizzazione mondiale della sanità (OMS)	3 621 600	3 245 800	3 600 000	4 184 000
Organizzazione per l'aviazione civile internazionale (OACI) ...	471 000	394 400	389 700	435 300
Unione postale universale (UPU)	175 000	177 000	183 800	482 400
Unione internazionale delle telecomunicazioni (UIT)	1 318 000	1 264 000	1 264 000	1 357 000
Organizzazione meteorologica mondiale (OMM)	1 765 600	1 204 500	1 172 600	615 100
Organizzazione intergovernativa consultiva della navigazione marittima (OMCI)	13 500	10 500	9 600	12 900
Organizzazione mondiale della proprietà intellettuale (OMPI) .	335 900	482 400	527 100	602 000
Fondo internazionale per lo sviluppo agricolo (FIDA)				
Agenzia internazionale per l'energia atomica (AIEA)	932 000	1 160 000	1 261 700	1 487 000
Accordo generale sulle tariffe doganali e sul commercio (GATT)	662 200	669 000	693 800	720 000*
Corte internazionale di giustizia (CIJ)	50 500		49 600	54 000
Commissione economica europea (CEE)	291 800	319 200	387 000	410 000*
Conferenza delle Nazioni Unite per il commercio e lo sviluppo (CNUCED)	431 500	314 500	703 600	640 000*
Fondazione delle Nazioni Unite per l'infanzia (UNICEF)	11 474 000	11 292 000	8 237 000	9 755 000

Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (HCR) .	2 125 000	4 180 000	8 124 000	7 504 000
Programma alimentare mondiale (PAM)	7 500 000	7 859 000	8 037 000	12 716 000
Istituto di formazione e di ricerca delle Nazioni Unite (UNITAR)	150 000	150 000	150 000	180 000
Istituto di ricerca delle Nazioni Unite per lo sviluppo sociale (UNRISD)	25 000	25 000	25 000	25 000
Istituto di ricerca delle Nazioni Unite per la difesa sociale (UNSDRI)	50 000	50 000	50 000	60 000
Programma d'insegnamento e di formazione delle Nazioni Unite per l'Africa australe (UNSPA)	35 000	35 000	35 000	—
Programma delle Nazioni Unite per lo sviluppo (PNUD)	22 968 400	20 872 800	23 000 000	26 500 000
Organizzazione delle Nazioni Unite per lo sviluppo industriale (ONUDI)	468 400	391 000	730 700	660 000*
Ufficio del coordinatore delle Nazioni Unite per l'aiuto in caso di catastrofe (UNDRO)	100 000	100 000	150 000	181 000
Programma delle Nazioni Unite per l'ambiente (PNUE)	1 000 000	1 052 900	1 070 000	1 120 000
Ufficio FAO per le operazioni di soccorso speciale (OSRO) ...	300 000	60 000	568 000	565 000
Ufficio di soccorsi e di lavori delle Nazioni Unite per i rifugiati di Palestina (UNRWA)	6 267 000	7 354 000	8 499 000	7 677 000
Contributi a organizzazioni internazionali per opere specifiche in materia di aiuto allo sviluppo	26 148 000	28 073 600	42 370 600	32 657 000
	95 104 200	97 097 300	117 477 900	117 710 700

Per talune organizzazioni, sono compresi i contributi ai progetti d'aiuto allo sviluppo.

* Preventivo

Contributi svizzeri alle operazioni delle Nazioni Unite per il mantenimento della pace

1. Corea

Costo della partecipazione svizzera alla Commissione
delle Nazioni neutrali in Corea

Fr.	Fr.	Fr.	Fr.
1971: 361 744	1974: 454 466	1977: 503 959	
1972: 458 285	1975: 529 184	1978: 466 711	
1973: 462 949	1976: 455 322	1979: 473 462	
		1980: 531 606	
Totale dal 1953 al 1980			19 077 006

2. Cipro

Contributi all'azione delle Nazioni Unite per il mante-
nimento della pace a Cipro (UNFICYP) *

	Fr.
dal 1971 al 1980, all'anno	850 000
Totale dal 1964 al 1980	14 953 500

3. Medio Oriente

Costo di manutenzione di un aereo per la sorveglianza
della tregua in Palestina (ONUST)

Fr.	Fr.	Fr.	Fr.
1971: 2 979 218	1974: 1 441 616	1977: 1 413 341	
1972: 3 132 966	1975: 2 150 008	1978: 1 413 733	
1973: 5 426 347	1976: 1 289 064	1979: 1 404 109	
		1980: 1 600 343	
Totale a contare da fine 1967			26 308 163

4. Prestito obbligatorio delle Nazioni Unite

Sottoscrizione nel 1961, per 8 170 000 franchi, al prestito
obbligatorio delle Nazioni Unite; saldo al 1° gennaio
1981, a seguito di rimborsi successivi

\$ US 545 300