

L'AZIONE DELLE NAZIONI UNITE PER LA DIFESA DELLA PACE: REVISIONE DEL METODO DELLA SICUREZZA COLLETTIVA ?¹

di *RODOLFO DE NOVA*

*Professore ordinario di diritto internazionale
nell'Università di Pavia (Italia)
Associé de l'Institut de Droit International*

1. La Carta delle Nazioni Unite pone come suprema finalità della nuova organizzazione internazionale quella di scongiurare il « flagello della guerra », come è detto nella frase iniziale del Preambolo: infatti, anche le altre finalità perseguite — progresso economico e sociale, rispetto della personalità umana, affermazione dell'uguaglianza individuale e nazionale, rispetto del diritto internazionale, collaborazione fra i popoli — appaiono condizionate dalla prima e, si potrebbe dire, preordinate al suo raggiungimento, in quanto dirette ad eliminare le presunte cause profonde delle guerre: gli squilibri umani, sociali, interstatuali.

Tuttavia l'eliminazione della guerra è perseguita, nel programma della Carta, soprattutto direttamente, sul piano delle relazioni politiche fra gli Stati, e ricorrendo ai due metodi caratteristici rispettivamente del Patto Kellogg e della Società delle Nazioni: cioè ponendo l'impegno degli Stati membri di non ricorrere al metodo della violenza armata gli uni contro gli altri per la soluzione delle controversie internazionali, e predisponendo le « sanzioni » collettive a carico dello Stato che muova guerra ad un Membro in violazione del patto sociale. Questi sono i pilastri della costruzione concettuale della Carta, che peraltro, nella sua dettagliata elaborazione, contempla situazioni particolari e procedimenti intermedi fra la libera guerra e la reazione societaria alla guerra-delitto.

Se, nonostante gli sforzi delle Nazioni Unite per sopprimere o

1. Comunicazione presentata al « Convegno di studi per la revisione della Carta delle Nazioni Unite » indetto a Roma il 3 ottobre 1958 dalla Società Italiana per l'Organizzazione Internazionale (su cui v. R. QUADRI, in *Diritto Internazionale*, 1959, Vol. XIII, I.S.P.I., Milano, pp. 105-109).

sopire le ragioni di conflitto fra gli Stati, una controversia internazionale si manifesta e presenta tale gravità da non poter essere risolta con procedimenti pacifici — neppure con quelli predisposti dall'ONU — e fra i contendenti si giunge alla prova delle armi, secondo la tecnica della Carta spetterà all'organo dominante dell'Organizzazione, il Consiglio di Sicurezza, decidere contro quale dei contendenti e con quali mezzi debba procedere l'Organizzazione per far cessare il conflitto armato. Infatti l'art. 39 della Carta stabilisce che « 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 ». E, com'è noto, l'art. 41 prevede l'applicazione di « misure non implicanti l'impiego della forza armata » (le c.d. « sanzioni economiche » del Covenant), mentre l'art. 42 autorizza il Consiglio di Sicurezza ad intraprendere azioni militari. La Carta non prevede (ma non esclude) che si costituisca un vero e proprio esercito internazionale, un esercito delle Nazioni Unite: il Consiglio di Sicurezza disporrebbe delle forze armate che gli Stati membri, ai sensi dell'art. 43, sarebbero tenuti a mettere a sua disposizione « a sua richiesta ed in conformità ad un accordo o ad accordi speciali ».

Si sa che nessun accordo del genere ha potuto essere concluso, dimodochè il Consiglio di Sicurezza non è in grado di « iniziare l'esercizio delle proprie funzioni a norma dell'art. 42 », come dice l'art. 106. Ci si trova quindi ancora nella fase pre-organizzativa, che gli autori dello Statuto avevano previsto come transitoria e durante la quale la responsabilità di vigilare alla difesa della pace e della sicurezza internazionale è attribuita, dall'art. 106 della Carta, alle cinque Grandi Potenze. Cina, Francia, Inghilterra, Russia e Stati Uniti potranno e dovranno consultarsi fra loro e, all'occorrenza, con altri membri delle Nazioni Unite, per svolgere di concerto un'azione deterrente o repressiva contro lo Stato o gli Stati che hanno messo in pericolo o compromesso la pace.

Qui si affida la tutela della pace all'azione concordata di alcune Potenze, le quali, una volta d'accordo fra loro, potranno anche chiedere la collaborazione di altri Stati membri, se ciò ad esse apparirà opportuno nelle circostanze. Insomma, nell'impossibilità di un'azione sanzionatoria decisa e diretta dal Consiglio di Sicurezza, si prevede la possibilità di un intervento spontaneamente concordato e coordinato di alcuni Stati membri, sotto il segno del diritto internazionale tradizionale (a parte la finalità, che dovrebbe essere strettamente quella di « mantenere la pace e la sicurezza internazionale »).

2. Rimaste dunque lettera morta le disposizioni della Carta relative

ai poteri del Consiglio di Sicurezza come organo propulsore di eventuali sanzioni contro uno Stato « aggressore » (a parte le difficoltà insite in questo stesso termine), hanno assunto maggior rilievo di quanto non spettasse loro nel piano originario dell'Organizzazione le disposizioni relative ai poteri dell'Assemblea generale, da una parte, e dei singoli Stati membri o gruppi di Membri, dall'altra. Invero l'art. 10 e l'art. 11 riconoscono all'Assemblea generale il potere di occuparsi di qualsiasi argomento di competenza dell'Organizzazione, compresa quindi ogni questione relativa al mantenimento della pace, formulando raccomandazioni ai Membri ed al Consiglio di Sicurezza, salvochè della questione non si trovi già investito quest'ultimo e, in tal caso, a meno che quest'ultimo non si rivolga a sua volta all'Assemblea.

Nella paralisi dunque del Consiglio come organo sanzionatorio, l'azione dell'Assemblea, che non è condizionata alla previa costituzione di contingenti militari nazionali ad uso societario, appare una promettente possibilità. La stessa mancanza di imperatività di questa azione può farla risultare più fruttuosa per la realizzazione del fine della protezione della pace, data la sua necessaria moderazione, di interventi intimidatori e procedure violente. Peraltro, com'è noto — e in verità tutto quel che dico è noto — si è cercato di fare dell'Assemblea generale un vero e proprio sostituto ed equivalente del Consiglio come organo di sicurezza collettiva. Con la risoluzione del 1950 conosciuta con il motto programmatico di «Uniting for Peace», l'Assemblea si è assunto il compito di supplire alla paralisi del Consiglio di Sicurezza come tutore della pace. Ma è pur sempre vero che la sua azione non può avere alcun carattere imperativo e tutto dipende dallo schieramento degli Stati membri di fronte alla singola crisi nelle relazioni pacifiche internazionali; l'Assemblea, con le sue proposte, potrà esercitare un'utile funzione di coordinamento e di vigilanza; ecco tutto!

L'altra e più concreta conseguenza dell'odierna inattuabilità del piano di sicurezza collettiva delineato dalla Carta è stata la preminenza assunta dal principio dell'autotutela individuale o collettiva, ribadito dall'art. 51, e degli accordi regionali, contemplati dal Capitolo VIII della Carta². In verità, mentre al primo la Carta attribuisce una funzione meramente provvisoria e d'emergenza, ammettendolo in caso di attacco armato in attesa della decisione del Consiglio di Sicurezza, e i secondi valgono, per la Carta, come strumenti del Consiglio di Sicurezza nel fronteggiare una crisi sorta nell'ambito regionale, ora, rivelatosi estremamente improbabile l'intervento del Consiglio di Sicurezza come

2. V. ad es. DE NOVA, *Gli accordi internazionali per l'autodifesa collettiva*, in: *La Comunità Internazionale*, 1949, Vol. IV, Roma, pp. 177-187.

fattore autoritario di pacificazione internazionale, la portata e il significato di quel principio e di quegli accordi risultano profondamente alterati in confronto alla concezione originaria dei creatori dell'Organizzazione. Si ritorna, cioè, sostanzialmente, a figure del diritto internazionale tradizionale.

3. Un riflesso di questo logico ritorno è, sul piano giuridico, la rivalutazione della neutralità e addirittura della neutralizzazione. Significativa al riguardo è appunto la recente assunzione da parte della Repubblica austriaca dello status di neutralità permanente e il suo quasi contemporaneo ingresso nelle Nazioni Unite³. Se, come ritengo, una rigorosa interpretazione della Carta esclude la compatibilità della condizione di Membro delle Nazioni Unite con la neutralizzazione, i Membri delle Nazioni Unite, accettando concordi la domanda di ammissione di uno Stato neutralizzato — già scontata, si noti, nel trattato di pace fra l'Austria e la Francia, l'Inghilterra, gli Stati Uniti e la Russia — hanno dimostrato di non considerare opportuna un'interpretazione rigorosa della Carta stessa.

Comunque, è oggi dimostrato dai fatti che le finalità dell'Organizzazione possono essere soddisfatte — nell'opinione dei suoi componenti — anche da uno Stato che si è impegnato a non ricorrere alla guerra come strumento di politica nazionale, non solo, ma anche a non distinguere fra due eventuali belligeranti, come vuole il diritto internazionale comune, per tutta una serie di importantissime attività. E' una riprova del fatto che il metodo della sicurezza collettiva non è più considerato esclusivo né dominante nell'ambito delle Nazioni Unite. Questa rimane un'organizzazione fra Stati mirante a scongiurare le guerre, ma il procedimento della minaccia di sanzioni contro lo Stato propenso ad aggressioni non è più inflessibilmente prospettato e, con ciò stesso, perde gran parte del suo possibile prestigio e mordente.

In luogo suo ha acquistato preponderanza, sia in pratica che concettualmente, il metodo dell'intervento conciliativo. Cioè l'ONU non solo è abbastanza efficiente per la soluzione pacifica delle controversie, ma anche per riportare le parti contendenti alla pacifica discussione quando è stato fatto ricorso alle armi. Quel certo grado di anonimità, cioè la minore « individualità soggettiva » che, come azione di una collettività permanente di Stati, assume l'intervento delle Nazioni Unite, serve a renderlo più tollerabile alle parti interessate e le stesse proposte di soluzione o di provvedimenti cautelari o preparatori, frutto di un

3. V. DE NOVA, *Considerazioni sulla neutralità permanente dell'Austria*, in *Comunicazioni e Studi*, 1956, Vol. VIII, Milano, p. 22 ss.; Id., *Die Neutralisation Oesterreichs*, in *Die Friedenswarte*, 1958, Vol. LIV, p. 311 ss.

complesso gioco di influenze, hanno maggior probabilità di successo, in quanto meno sospettabili e pericolose, che se provenissero da singoli Stati o aggruppamenti occasionali di Stati.

Che questo spostamento di accento dall'aspetto sanzionatorio a quello, per così dire, pacificamente pacificatorio dell'Organizzazione debba essere confermato e, per così dire, solennizzato con una modifica testuale della Carta, non direi: secondo me, è meglio lasciare che questa riceva via via il più preciso significato richiesto dai tempi⁴. Dato che per certi riguardi è indubbiamente un documento in anticipo sui tempi e pure, si spera, non radicalmente utopistico, è preferibile lasciare che, accanto alle disposizioni che permettono la realizzazione di programmi minimi o moderati, persistano altre disposizioni che, in favorevoli condizioni, permetterebbero l'attuazione di programmi più ambiziosi. Del resto, la Carta è una costituzione, e le costituzioni è meglio si modifichino per via d'interpretazione effettuale che per via di emendamento.

4. Fra i tanti studi sulla revisione della Carta ricorderò: F. O. WILCOX and C. M. MARCY, *Proposals for Changes in the United Nations*, Washington, 1955; A. MARTIN and J. B. S. EDWARDS, *The Changing Charter. A Study in United Nations Reform*, London, 1955; Indian Council of World Affairs, *Revision of the United Nations Charter. A Symposium*, Oxford, 1956 (quest'ultimo da me recensito in *Il Politico*, 1957, Vol. XXII, Pavia, pp. 363-370).