

L'Onu e l'Amministrazione fiduciaria italiana in Somalia Dall'idea all'istituzione del trusteeship

Antonio Morone

Il trusteeship system come esperimento amministrativo

La seconda guerra mondiale attualizzò alcuni elementi di crisi insiti nell'assetto coloniale europeo e che, per certi versi, si erano già presentati in scala ridotta all'indomani della prima guerra mondiale. Nel dopoguerra si collocano le complesse dinamiche politiche, economiche, sociali e culturali che portarono, nell'arco di un ventennio, molti territori africani a riappropriarsi della propria indipendenza. Nella storia della decolonizzazione l'idea di una internazionalizzazione della questione coloniale fu un tema ricorrente che si legò agli stessi sviluppi del sistema di governo internazionale, producendo come risultato concreto una speciale tipologia amministrativa, il trusteeship system delle Nazioni Unite, anticipato dal mandate system della Società delle nazioni. L'Italia partecipò attivamente a questo processo storico attraverso la vicenda dell'Amministrazione fiduciaria italiana in Somalia (Afis), nel più ampio quadro della sistemazione degli ex possedimenti italiani in Africa dopo la sconfitta in guerra.

Il trusteeship, tutela o amministrazione fiduciaria¹, trova le sue radici storico-concettuali più remote nell'evoluzione dell'impero britannico e nell'enunciazione di un principio di responsabilità della potenza coloniale verso i popoli sottoposti, teorizzato per la prima volta da Edmund Burke sul finire del Settecento². Furono poi le due guerre mondiali, la nascita delle Nazioni Unite e la messa in discussione del sistema coloniale che portarono all'evoluzione di questo principio nazionale verso una nuova idea di responsabilità internazionale nei confronti dei popoli colonizzati, che si concretizzò nel trusteeship delle Nazioni Unite, quale istituzione della società internazionale. All'Onu fu affidato il compito di vigilare su questa nuova accezione di responsabilità e sull'applicazione del trusteeship, che fu dunque inteso in un rapporto organico e funzionale con gli obiettivi di pace e sicurezza della Carta di San Francisco³.

Nella formulazione del trusteeship system prevalsero le linee di continuità con il sistema dei mandati internazionali, sia dal punto di vista dei singoli accordi fiduciari, che si risolsero in una rinegoziazione e in un adattamento delle vecchie convenzioni mandatarie, sia dal punto di vista generale della disciplina, nonostante alcune importanti innovazioni. Al Trusteeship Council fu assicurato un ruolo più propriamente politico rispetto a quello tecnico che aveva la Permanent Mandate Commission della Società delle nazioni, attraverso due strumenti in particolare: le missioni di visita che l'organo di controllo dell'Onu poteva inviare nei territori sotto tutela e le petizioni che le popolazioni locali potevano rivolgere al Trusteeship Council; rimase però il limite importante della raccomandazione come unico strumento di sanzione da parte del Consiglio. Nel complesso il trusteeship system replicava la duplicità, precipuamente politica, della disciplina mandataria: da un lato una responsabilità internazionale singola, legata a casi specifici, ex mandati o ex possedimenti nemici, messa in pratica attraverso un particolare meccanismo amministrativo, il trusteeship appunto; dall'altro un principio di responsabilità internazionale generale, valido per tutti i territori non autonomi, ma che sostanzialmente non si concretizzò in alcun vincolo o prescrizione precisa. Da qui la partizione dello Statuto delle Nazioni Unite tra i capitoli che disciplinano propriamente il trusteeship system (XII e XIII) e quello che si riferisce invece ai territori non autonomi (XI). Il tentativo di internazionalizzare l'intera questione coloniale, emerso in sede di discussioni preliminari, lasciò così il posto a un'applicazione ben più limitata⁴.

Si trattò non solo di riprendere la disciplina precedente, ma di replicarne anche il forte carattere compromissorio che ne era alla base. La teoria del trusteeship pretese di porre la questione coloniale in termini nuovi, attraverso l'esperimento di un'amministrazione che, a differenza di quella coloniale, non si riducesse al dominio di una potenza europea su popoli altri, ma si proponesse obiettivi di sviluppo, sotto la responsabilità delle Nazioni Unite, nell'interesse dell'ordine internazionale e del popolo amministrato con il fine di prepararlo al conseguimento della piena maturità politica, sociale ed economica entro un certo periodo di tempo. Tuttavia il limite fu teorico e pratico. Sotto il primo profilo la Carta non prevedeva come esito del trusteeship l'indipendenza, parlando più ambiguamente di "self-government or independence" (XII, art. 76, b); inoltre, come sostiene William Bain, l'idea di tutela si distingue nettamente da quella di libertà in quanto rinvia a un modo paternalistico dell'agire umano, che si basa su una supposta immaturità del soggetto a cui è indirizzata la cura, e quindi l'accordo fiduciario è sempre una perdita di libertà, pur nella prospettiva di un progresso futuro⁵.

Nella pratica la pretesa innovativa del trusteeship, come già in precedenza il mandato, scontava il fatto di essere un istituto che rispondeva a un'esigenza ancora prevalentemente imperiale, ovvero colmare il vuoto di potere che si era creato nell'assetto coloniale in seguito alla sconfitta in guerra di ex potenze coloniali, fossero l'Italia e il Giappone alla fine della seconda guerra mondiale o la Germania alla fine della prima. Scartando a priori l'ipotesi di una indipendenza degli ex possedimenti nemici, che avrebbe potuto alimentare rivendicazioni autonomiste anche nelle altre colonie europee, restava un'alternativa secca: annessione o internazionalizzazione. La seconda opzione offriva maggiori vantaggi a costi ridotti; superata la posizione pregiudiziale tenuta dagli inglesi rispetto al principio di autodeterminazione dei popoli previsto dalla Carta atlantica del 1941 — Winston S. Churchill escluse l'ipotesi di estendere il principio in parola ai territori dell'impero britannico, limitandone il campo d'applicazione solo ai territori soggetti al giogo nazista —, la Carta delle Nazioni Unite accolse in via di principio un diritto di autodeterminazione *erga omnes*, ma di fatto procrastinò e subordinò l'indipendenza al conseguimento di obiettivi politici, economici e sociali intermedi sotto la guida dell'autorità amministrativa. Il compromesso garantiva in linea di massima gli interessi coloniali, salvando nell'apparenza le istanze delle popolazioni dipendenti e si ricollegava alla differente interpretazione che inglesi e americani davano del trusteeship alla fine della seconda guerra mondiale: una giustificazione dell'impero per i primi, un'alternativa all'impero per i secondi⁶. La stessa semantica aiuta a cogliere la differenza: la parola trusteeship rinvia a un concetto di *partnership*, che presuppone una relazione in movimento, in evoluzione⁷; si trattava poi di decidere verso quale meta si volesse indirizzare questa evoluzione, che poteva portare a una comunità di nazioni autonome (*commonwealth of self-governing nations*) nel contesto postimperiale britannico o, al contrario, poteva sancire la pretesa dei popoli colonizzati a una parità sostanziale di relazioni attraverso il principio di autodeterminazione.

L'evoluzione del sistema nell'arena internazionale

Il compromesso alla base della disciplina fiduciaria riemerse in termini problematici nell'applicazione della tutela e si tramutò in un crescente confronto tra i due poli del sistema, gli amministratori e gli amministrati, all'interno del quale le Nazioni Unite non furono sempre all'altezza del loro ruolo di controllo, ogni volta più vincolate dagli sviluppi della questione coloniale nel suo complesso, al di là della particolare prospettiva fiduciaria.

Nell'intersecarsi del confronto Est-Ovest e Nord-Sud, il colonialismo fu sempre più interpretato come un ostacolo, non però immediatamente eliminabile, nell'ottica delle due superpotenze, che tendevano a fare delle zone grigie del Terzo Mondo un nuovo campo di confronto e di possibile espansione alternativa al fronte europeo, in apparenza stabilizzato. La crisi di Suez del 1956 rappresentò un punto di svolta nello "scram out of Africa"⁸ e, benché francesi e inglesi sarebbero rimasti nel continente ancora per alcuni anni, la crisi influisce sul modo di rapportarsi delle superpotenze nei confronti della questione coloniale, operando una rottura sull'asse Nord-Sud piuttosto che su quello Est-Ovest: "Il sistema bipolare ammetteva pur delle eccezioni e i colpi di coda del colonialismo sovvertirono gli schieramenti configurando una convergenza russo-americana che preludeva alla coesistenza pacifica"⁹.

Le Nazioni Unite furono l'arena che ospitò l'evolversi della questione coloniale attraverso un crescente contrasto tra il club dei paesi colonialisti e quello dei paesi anticolonialisti, composto, in primis, dai paesi afro-asiatici e da quelli latino-americani, ma anche dal blocco sovietico e, per logiche asimmetriche, dagli stessi Stati Uniti, a ulteriore testimonianza di una convergenza Est-Ovest sulla questione coloniale¹⁰. Nell'immediato dopoguerra, il peso dei colonizzatori era preponderante, ma in una prospettiva di medio termine, il progressivo ingresso nelle Nazioni Unite dei paesi di nuova indipendenza, la nascita del neutralismo e il suo consolidamento con la Conferenza di Bandung nel 1955 sancirono l'impegno dei popoli neoindipendenti a lottare contro il colonialismo e la loro solidarietà verso i popoli che, ancora soggetti al dominio straniero, rivendicavano l'indipendenza. In questo senso la lotta anticoloniale fu portata all'interno dell'Onu, nella pretesa di affermare una pluralità del sistema internazionale, che la medesima organizzazione rappresentava, malgrado alcuni limiti.

Al confronto tra questi due schieramenti sulla questione dei territori non autonomi si sovrappose quello più propriamente legato alla gestione del trusteeship system, dove le parti erano sostanzialmente le medesime: i paesi colonialisti, che qui in particolare diventavano i paesi amministratori e quelli anticolonialisti, alla cui precedente configurazione vanno aggiunte le popolazioni sottoposte a tutela che facevano sentire la loro opinione attraverso il diritto di petizioni. La posta in gioco era la reale applicazione del sistema, con gli amministratori che tendevano a limitare le interferenze del controllo internazionale, al fine di garantirsi un ampio spazio di azione all'interno dei diversi territori sotto tutela, e il blocco anticoloniale che rivendicava invece una piena realizzazione del sistema fiduciario, al punto da richiederne un'estensione in via interpretativa. Questo quadro influisce sulle possibilità teoriche della tutela, in sostanza limitandole, anche se fu poi il progressivo assorbimento della questione particolare del trusteeship all'interno di quella più generale dei territori non autonomi a determinare una sostanziale evoluzione del sistema fiduciario.

Riprendendo la tesi dello storico togolese Edmond Kwam Kouassi¹¹, nel lungo periodo, dalla nascita a oggi, l'Onu ha

giocato in Africa almeno tre ruoli alternativi e complementari allo stesso tempo: quello di potenza imperiale collettiva, ereditato dalla Società delle nazioni, nei termini di un proprietario “non residente”; quello di un movimento di liberazione, accelerando il corso della decolonizzazione; e quello di un partner nella realizzazione dello sviluppo. Nel trusteeship system l’Onu ricoprì chiaramente i primi due ruoli in modo contraddittorio e il terzo con scarsi risultati: da un lato garantì una continuità sostanziale del sistema coloniale nelle ex colonie nemiche o ex mandati; dall’altro sostenne gli sforzi dei paesi anticolonialisti. Tale duplicità derivava le sue premesse teoriche dall’ambiguità della disciplina, per cui l’autogiustificazione intrinseca nel trusteeship stava nel fatto che questo si potesse ritenere come “pratica e principio legittimo sia nei confronti degli interessi dei popoli colonizzati come di quelli dei colonizzatori”¹², ma in realtà rimandava direttamente agli equilibri politici interni alle Nazioni Unite, in progressivo mutamento.

Il gruppo dei paesi amministratori agì all’interno delle Nazioni Unite, per difendere le proprie posizioni, attuando una politica di coordinamento reciproco, esplicita in almeno tre questioni: la partecipazione delle popolazioni locali ai lavori del Consiglio di tutela, le petizioni e le missioni di visita. La prima questione si pose in ragione della risoluzione n. 554 dell’Assemblea generale del 18 gennaio 1952, che, recependo varie istanze provenienti dai territori sotto tutela, invitava le potenze amministratrici a considerare “positivamente” la partecipazione di rappresentanti autoctoni ai lavori del Consiglio di tutela e a inserirli nelle loro rispettive delegazioni. Non si trattò di una semplice questione procedurale, ma del tentativo di assicurare una partecipazione attiva ai destinatari delle politiche realizzate dalle potenze amministratrici e di estendere, nella pratica, le garanzie teoriche del trusteeship system, nell’accezione auspicata dal gruppo anticoloniale¹³.

Il pericolo maggiore per gli amministratori derivava non tanto dal rischio che venisse approvata di per se stessa una presenza degli autoctoni nel Trusteeship Council, quanto piuttosto che questa si concretizzasse nella forma di una partecipazione autonoma o che il prolungarsi delle discussioni finisse per esporre il gruppo degli amministratori a continue critiche, sessione dopo sessione¹⁴. In effetti, e non solo rispetto a questo tema particolare, la pressione a cui il gruppo dei paesi amministratori poteva essere sottoposto durante le discussioni nelle diverse sedi deputate delle Nazioni Unite costituì un importante strumento nelle mani del gruppo anticoloniale. Fatto secondario, ma importante per dimostrare l’esistenza di una sintonia nella politica dei paesi amministratori, fu che, su iniziativa della Gran Bretagna, nel 1953 si riunirono ufficiosamente a Londra tutte le delegazioni dei paesi amministratori al fine di concertare una politica comune di fronte alla questione della partecipazione degli autoctoni¹⁵.

In questa sintonia si inserì a pieno titolo anche l’Italia, non solo partecipando alla riunione di Londra, ma sostenendo la politica del gruppo, pur con qualche cautela in più, derivante dal suo status particolare all’interno del club degli amministratori¹⁶. Il trusteeship somalo infatti fu l’unico caso in cui il territorio sotto tutela venne affidato all’ex potenza coloniale sconfitta, l’Italia, che per di più nel 1950 non era neppure membro dell’Onu in quanto vi entrò solo nel 1955. Se la spiegazione va ricercata nell’esigenza di dare all’Italia una soddisfazione in ambito internazionale, come premio per la sua scelta atlantica¹⁷, l’effetto fu quello di iscrivere alcune clausole speciali o supplementari nell’assegnazione del mandato, rispetto alla disciplina consolidata delle altre amministrazioni fiduciarie: l’obiettivo specifico dell’indipendenza come esito del trusteeship; la scadenza decennale, dal 1° aprile 1950 al 30 giugno 1960; la previsione di un Allegato all’Accordo di tutela che conteneva una serie di principi costituzionali i quali avrebbero dovuto guidare l’opera della potenza amministratrice; infine, la costituzione di un organo *ad hoc* con funzioni consultive, l’United Nations Advisory Council of Somalia (Unacs), con sede a Mogadiscio e composto da un rappresentante egiziano, uno filippino e uno colombiano, che ne detenevano a turno la presidenza.

La strategia dei paesi amministratori accolse l’argomento della risoluzione dell’Assemblea generale sul piano formale, limitandone però fortemente l’applicazione pratica¹⁸. Complessivamente i paesi amministratori riuscirono a evitare che si venissero a costituire presso il Trusteeship Council due delegazioni differenti, una della potenza amministratrice e una in rappresentanza della popolazione autoctona, come avrebbero voluto i paesi anticoloniali, pur se continuarono ad esservi udienze o interventi di rappresentanti a vario titolo delle popolazioni sotto tutela¹⁹. A prescindere da alcune differenti sfumature²⁰, ci si limitò a includere uno o più membri autoctoni, di provata fedeltà alla madrepatria, all’interno delle delegazioni dei paesi amministratori, con compiti limitati, meglio se tecnici. La giustificazione, peraltro in termini contraddittori rispetto allo stesso scopo del trusteeship, si fondava sul fatto che, al momento in cui era stata sollevata la questione della partecipazione degli autoctoni, non vi sarebbero stati nei diversi territori sottoposti a tutela elementi locali adatti o capaci di rappresentare il territorio in sede di Consiglio di tutela. L’iniziativa dunque passava nelle mani delle potenze amministratrici e minimizzava gli effetti negativi della partecipazione degli autoctoni, nella convinzione che “chiunque facesse parte di una delegazione doveva pur sempre obbedire agli ordini di scuderia”²¹.

L’Italia, dal canto suo, adottò la linea comune incentrata sull’impreparazione degli elementi locali per costituire una delegazione autonoma²², anche se le peculiarità della sua posizione di amministratore a termine la consigliarono, per un verso, di evitare una dichiarazione ufficiale in tal senso alle Nazioni Unite, come avevano invece fatto alcune potenze amministratrici²³ e, per l’altro, di inserire qualche elemento locale nella propria delegazione con maggiore celerità rispetto ad altri paesi²⁴. Nel 1955 Mohamed Farah Siad, funzionario di comprovata fedeltà, venne inviato a New York, con la qualifica di consigliere; egli tuttavia non partecipò alla discussione, ma si limitò ad assistere i membri italiani²⁵. L’anno successivo, lo svolgimento nel territorio delle elezioni politiche fornì i candidati naturali a rappresentare il popolo somalo all’interno della nostra delegazione presso le Nazioni Unite: il presidente della costituenda assemblea

legislativa, Aden Abdulla Osman, e il primo ministro del neonato governo somalo, Abdullahi Issa Mohamud, i quali continuarono però ad essere semplici *advisers*, nel timore che una loro eccessiva libertà d'azione potesse risultare difficilmente gestibile²⁶.

Il tema delle petizioni riprodusse nella sostanza lo schema considerato: pieno accoglimento del diritto di petizione, nel rispetto formale della disciplina, salvo poi limitarne gli effetti pratici in sede di discussione sfruttando le divisioni all'interno del blocco anticoloniale e ricercando uno stretto coordinamento tra i paesi amministratori²⁷. Il caso somalo, dove le petizioni furono particolarmente numerose, testimonia questo orientamento²⁸. Nella maggior parte dei casi le risoluzioni adottate invitavano i *petitioners* a fare riferimento alle risposte già prodotte dall'amministrazione italiana sull'argomento o a presentare il caso davanti alla giustizia ordinaria del territorio; nei pochi casi in cui il Consiglio riscontrò una qualche mancanza da parte dell'amministrazione italiana, la disposizione della risoluzione fu posta in termini talmente generali da non obbligare l' Afis a prendere nessun provvedimento specifico²⁹.

Anche le missioni di visita si adeguarono a questo copione, di conseguenza l'incisività che tale strumento avrebbe potuto avere nell'individuare le necessità dei diversi territori e i difetti delle rispettive amministrazioni fu limitata dalla natura generale delle raccomandazioni contenute nei rapporti consuntivi delle visite. Le cause vanno ricercate sia nei complessi meccanismi di elaborazione e di collegamento tra le varie strutture dell'Onu; sia nella difficoltà di trovare un compromesso tra le differenti posizioni dei membri delle missioni, che riflettevano l'orientamento del governo di appartenenza; sia, infine, nelle diverse valutazioni date dai due gruppi, colonialisti e anticolonialisti, nelle discussioni dei rapporti al Trusteeship Council o all'Assemblea generale. Le tre missioni che si recarono in Somalia³⁰, pur rilevando puntualmente i maggiori problemi del territorio e le mancanze dell' Afis, furono caratterizzate da dissidi interni³¹. Inoltre le raccomandazioni elaborate non sempre furono univoche, tanto che in successive discussioni sugli stessi temi, i giudizi furono a volte molto differenti, da rappresentante a rappresentante, da missione a missione: quella del 1951, per esempio, fu la più benevola verso l'operato dell' Afis³²; la seconda, del 1954, non risparmiò all'Italia severe critiche³³, mentre l'ultima, del 1957, ripropose un sostanziale apprezzamento per l'opera italiana³⁴. Gli effetti pratici dei rapporti furono scarsi poiché i problemi rilevati, invece di essere indirizzati verso un'equilibrata analisi dei difetti amministrativi che li avevano prodotti, furono ricondotti alla contingenza delle stesse missioni e dei rispettivi componenti.

Vale infine un ultimo argomento, relativo non tanto al rapporto tra amministratori e organi dell'Onu, ma piuttosto a quello tra amministratori e amministrati. Le tutele storicamente esistite³⁵, per quanto attiene la loro gestione amministrativa, furono inserite da parte dei paesi amministratori negli assetti imperiali che gli stessi paesi detenevano quali potenze propriamente coloniali e, in ultima analisi, furono poste in carico ai diversi ministeri delle Colonie, francese, inglese o belga. In alcuni casi — Togo, Camerun e Ruanda-Urundi — le tutele vennero addirittura amministrate congiuntamente ad altre colonie territorialmente contigue ed appartenenti alla stessa potenza europea, grazie a un'interpretazione estensiva della clausola prevista in tutte le convenzioni fiduciarie che dava facoltà all'autorità fiduciaria di amministrare il territorio in "unione doganale, fiscale o amministrativa" con altri territori³⁶. Il risultato fu di ovvio pregiudizio per una netta separazione tra amministrazione fiduciaria e amministrazione coloniale in senso proprio, nonché un ulteriore limite pratico dei presupposti teorici del sistema. Il caso somalo rappresentò invece un'eccezione, in quanto la sua amministrazione fu posta in carico a una struttura *ad hoc*, appositamente costituita e dipendente dal gennaio 1952 dal ministero degli Affari Esteri, l' Afis appunto³⁷.

L'Unacs e il paradigma della responsabilizzazione

Scontando la partecipazione italiana alla politica del club dei paesi amministratori e il raccordo con l'ambito internazionale, il caso del trusteeship somalo presenta alcune peculiarità nel suo funzionamento interno e locale, in particolar modo nel rapporto con l'United Nations Advisory Council of Somalia, *unicum* in tutta la storia del sistema fiduciario. Formalmente l' Afis perseguì un atteggiamento improntato alla massima collaborazione con tutti i livelli istituzionali dell'Organizzazione delle Nazioni Unite, testimoniato anche dalla cura con cui si prepararono i rapporti annuali del governo italiano sull'opera svolta in Somalia³⁸. Nella pratica, però, l' Afis perseguì l'intento di circoscrivere il ruolo di controllo degli organi dell'Onu a livello locale, riproponendo il disegno di un'amministrazione fiduciaria limitata nella pratica, in parallelo a quanto avveniva in sede di Consiglio di tutela; allora anche i medesimi rapporti "non dicevano tutto e tendevano spesso, con una eccessiva dovizia di tabelle e grafici, a confondere le idee o ad esaltare anche il poco che si era fatto"³⁹. Si trattò non tanto di interpretare in termini restrittivi la natura dell'esperimento fiduciario nei suoi fini ultimi, ma piuttosto di realizzarli in autonomia, cercando di evitare l'intromissione e le ingerenze esterne di altri paesi, attraverso le Nazioni Unite, o dell'Onu in prima persona.

Quello che l'Italia probabilmente non accettò mai fino in fondo non fu il fatto di ritornare in Somalia con nuovi compiti e sostanzialmente a termine, dati entrambi incontrovertibili e nella realtà delle cose, ma di essere soggetta a una forma di continuo controllo del suo operato. L' Afis riflette, per lo meno sotto alcuni aspetti, il nuovo sistema democratico di governo del paese⁴⁰; dunque il problema non fu tanto l'accettazione degli obiettivi del trusteeship ma dei

modi e mezzi per realizzarli, in base all'idea che l'Italia li conoscesse meglio dell'Onu, non fosse altro per i suoi trascorsi somali. Perciò il dovere da parte italiana di riferire al Trusteeship Council o di collaborare con l'Unacs fu visto, per un verso, come un impegno da affrontare con la massima serietà: da lì sarebbe dipesa la valutazione della nuova Repubblica nell'ambito internazionale, fatto che costituiva una delle ragioni fondamentali che avevano spinto l'Italia ad accettare il trusteeship e a ritornare in Somalia. Ma per l'altro, il controllo Onu fu vissuto dai quadri direttivi dell'Afis anche con una certa insofferenza, quasi si trattasse di un'ingerenza indebita, invece che della collaborazione tra due soggetti per un fine comune.

Questa situazione emerse prevalentemente nel rapporto con l'United Nations Advisory Council of Somalia. Il timore italiano era quello di un'intromissione troppo diretta del Consiglio nell'azione dell'amministrazione fiduciaria, timore aumentato dalla percezione errata che i somali svilupparono verso questo organo, nel quale vedevano una sorta di arbitro o tribunale *super partes* nei rapporti tra loro e l'amministrazione italiana, a cui inviare anche petizioni o rivolgere appelli, scavalcando inoltre le legittime competenze del Trusteeship Council⁴¹. Tutto ciò si tradusse in inevitabili incomprensioni, non fosse altro perché il Consiglio non ebbe mai tali poteri, compiti o prerogative⁴². Al contrario, le sue funzioni erano meramente consultive e consistevano nel coadiuvare l'azione italiana nel campo politico, economico e sociale. Viceversa l'Afis aveva l'obbligo generale di tenere informato l'Unacs e di chiederne l'aiuto⁴³.

Anche se l'amministrazione italiana non si sarebbe mai trovata nelle condizioni di dover seguire i suggerimenti del Consiglio, tuttavia, in caso di contrasto, la situazione sul piano politico poteva presentarsi complessa e stringente. Uno scontro con il Consiglio avrebbe prefigurato una serie di problemi in sede di Trusteeship Council, avrebbe attirato una maggiore attenzione della comunità internazionale sull'operato italiano e avrebbe potuto costituire un canale alternativo ai meccanismi di interazione tra l'amministrazione italiana e i partiti somali.

Fu così che dopo un primo momento caratterizzato da una certa tensione⁴⁴, l'amministrazione italiana si propose il massimo rispetto dei termini dell'Accordo di tutela e la più ampia collaborazione formale con l'Unacs, tentando però di circoscrivere il suo ruolo attraverso un'azione indiretta che sfruttò le sue debolezze intrinseche⁴⁵. L'Afis, invece di marginalizzare il Consiglio, fece esattamente l'opposto, inserendolo attivamente nel processo decisionale del trusteeship, estendendo addirittura le sue competenze formali rispetto alla lettera della convenzione fiduciaria⁴⁶ e, per converso, agendo sui suoi rappresentanti, e in particolare sui loro reciproci contrasti, al fine di condizionare sul piano pratico le loro capacità operative e decisionali. Dunque si estesero le competenze formali e si ridussero quelle reali ottenendo un duplice risultato a favore della politica italiana: inibire l'azione a livello locale del Consiglio e garantirsi il suo parere conforme o favorevole sul versante internazionale rispetto alle decisioni prese dall'amministrazione fiduciaria⁴⁷. Anche se in superficie le relazioni tra Afis e Unacs furono buone per tutto il decennio fiduciario⁴⁸, in realtà il rapporto fu molto più complesso e conflittuale.

La strategia italiana ebbe successo in linea generale e le maggiori realizzazioni dell'amministrazione durante i dieci anni di tutela poterono contare sull'appoggio del Consiglio, o, quanto meno, furono soggette a una contrattazione non particolarmente impegnativa. Ciò non significò una totale assenza di contrasto, tanto che su alcune questioni — l'irrisolta definizione del confine; l'accoglimento e valutazione delle petizioni; la garanzia dell'indipendenza del potere giudiziario; la discussione relativa al piano di trasferimento dei poteri tra l'amministrazione italiana e il governo somalo nell'imminenza dell'indipendenza; l'assistenza economica alla Somalia indipendente⁴⁹ — le posizioni dell'Unacs furono anche particolarmente critiche. Tuttavia, nel momento della verifica in sede di Trusteeship Council o di Assemblea generale il giudizio acquisito fu, quasi sempre, positivo. L'Afis attuò una politica di "responsabilizzazione" del Consiglio, il quale, reso partecipe del lavoro svolto dall'amministrazione italiana a livello locale, finiva per approvare il suo operato a livello internazionale, dato che una critica in sede Onu avrebbe colpito indirettamente lo stesso Consiglio⁵⁰.

Nella riuscita dello schema della "responsabilizzazione" furono però decisive alcune carenze intrinseche al Consiglio consultivo, che vennero sfruttate dalla politica italiana. Si rivelarono determinanti non solo l'alto *turnover* dei rappresentanti, eccezion fatta per quello colombiano che invece non fu mai sostituito⁵¹, ma anche l'assenza di uno o più dei membri dal territorio. L'effetto fu di ritardare o di impedire i lavori del Consiglio che operava a maggioranza e dunque si trovò spesso in assenza del quorum minimo di due rappresentanti presenti o, anche quando questo veniva raggiunto, ci si trovava in una situazione in cui era facile esercitare per un rappresentante il diritto di veto nei confronti dell'altro. Tale situazione si protrasse per gran parte del decennio dell'Afis, anche se con frequenze differenti⁵². Nel 1954 il Consiglio fu addirittura paralizzato per l'assenza di due dei tre membri, tanto che il rapporto per quell'anno sull'attività del Consiglio fu presentato e firmato dal solo rappresentante colombiano⁵³. Ne conseguirono formali critiche da parte del Consiglio di tutela sull'operato dell'Unacs, sia per i suoi limiti organizzativi sia per quelli più propriamente politici relativi alle posizioni dei suoi membri spesso confliggenti⁵⁴. I richiami ufficiali portarono a una parziale inversione di tendenza, almeno sul versante organizzativo, e assicurarono una maggiore presenza dei diversi delegati.

A tutto ciò vanno aggiunte anche una serie di difficoltà meramente tecniche legate alla dotazione di cui il Consiglio poteva disporre: la mancanza, spesso, di una copertura finanziaria adeguata, di fondi *ad hoc* di cui il Consiglio potesse disporre e l'esiguità numerica dei suoi funzionari⁵⁵. Inoltre il raccordo tra l'Unacs e gli altri organi delle Nazioni Unite

competenti in materia di tutela, primo tra tutti il Trusteeship Council, si risolse spesso in una concorrenza di competenze e di ruoli, piuttosto che in una proficua collaborazione. Il Consiglio si considerava, e per certi versi lo era, un osservatore privilegiato, le cui opinioni avrebbero dovuto avere un peso specifico maggiore rispetto alle valutazioni a distanza delle altre istituzioni Onu⁵⁶; il contrasto fu diretto nel caso delle missioni di visita, ritenute inutili, se non di pregiudizio, al suo ruolo in Somalia⁵⁷.

I diversi problemi delineati rinviano però a loro volta al ruolo politico e alla composizione eterogenea dell'organo consultivo. La presenza di un rappresentante egiziano, uno filippino e uno colombiano rispondeva all'idea di una vasta rappresentatività del Consiglio, ma, al tempo stesso, non faceva che replicare a livello locale il confronto esistente a livello internazionale tra colonialisti e anticolonialisti, con un effetto però amplificato per l'esiguità dei membri dell'Unacs e con l'aggravante che i rappresentanti operavano sì in un organo delle Nazioni Unite, ma derivavano la loro nomina dal proprio governo nazionale e a questo rimanevano legati⁵⁸.

L'Egitto, sia per la sua collocazione internazionale di guida all'interno del movimento neutralista e tra i paesi arabi, sia per un obiettivo di penetrazione politica in tutto il retroterra del Mar Rosso, di cui la Somalia faceva parte⁵⁹, interpretò la propria presenza all'interno del Consiglio consultivo in stretto collegamento con il club dei paesi anticolonialisti nel Trusteeship Council, coltivando inoltre anche evidenti interessi nazionali riguardo alla collocazione del futuro Stato somalo, di cui la presenza all'interno dell'Unacs non rappresentava che uno dei possibili canali di influenza⁶⁰. Date queste premesse è scontato che il rapporto tra il rappresentante egiziano e l'Afis fu sempre difficoltoso, anche se si possono individuare fasi alterne in ragione dei diversi momenti o questioni e delle singole personalità nominate dal governo egiziano⁶¹: da un lato l'interferenza del Cairo nell'opera dell'amministrazione italiana, dall'altro la necessità per l'Italia di non inimicarsi l'Egitto in ragione degli obiettivi della sua politica mediterranea, a cui la stessa presenza in Somalia rinviava⁶².

La Colombia offriva invece un'interpretazione differente dell'Unacs. Alla vocazione anticoloniale, che le derivava dal suo passato di dominio spagnolo, essa sostituì un crescente allineamento filoamericano, assumendo una posizione ambigua nel confronto tra potenze amministratrici e paesi anticolonialisti⁶³. Nonostante la Colombia avesse sottolineato più volte durante il suo mandato all'Unacs di non avere nessun interesse nel territorio africano, l'allineamento filoccidentale gliene procurava certo alcuni indiretti⁶⁴. L'interpretazione del proprio ruolo nel Consiglio, legalista e filoamericana, si poneva in termini contrapposti a quella egiziana e, viceversa, funzionali alla politica italiana, verso la quale il rappresentante colombiano si dimostrò sempre ben disposto, sia per la comune collocazione geopolitica in campo occidentale, sia per i rapporti privilegiati che legavano l'Italia all'America latina, sui quali il governo italiano aveva già ampiamente contato durante il passaggio della questione delle ex colonie italiane all'Onu⁶⁵.

Le Filippine, da ultimo, furono dei tre il paese che giocò il ruolo più marginale, anche per non avere interessi diretti o indiretti da esercitare o preservare in Somalia. In linea generale, la rappresentanza della nazione asiatica tenne una posizione più vicina a quella egiziana. Questo orientamento venne intrapreso nonostante i possibili condizionamenti che, in senso contrario, avrebbero potuto influenzare la politica filippina in ragione del rapporto con gli Stati Uniti — potenza che amministrò il paese asiatico come una sorta di protettorato, dalla sconfitta degli spagnoli nel 1898 fino alla seconda guerra mondiale — e, forse, per compiacere la minoranza musulmana interna al paese, rappresentata dal Moro National Liberation Front (Mnlf), che, in opposizione alla politica del governo di Manila, rivendicava una soluzione apertamente secessionista per la regione del sud-ovest Mindanao e dell'arcipelago Sulu⁶⁶. Il delegato filippino contribuì così, nel contrasto di posizioni esistente tra il colombiano e l'egiziano, a far pendere l'ago della bilancia in favore di quest'ultimo, anche se le ripetute assenze dal territorio e dal Consiglio limitarono poi concretamente lo schema⁶⁷.

Dunque i condizionamenti della guerra fredda influirono non solo sull'applicazione del trusteeship system nell'ambito delle Nazioni Unite, ma anche sul funzionamento particolare dell'Unacs. Lo schieramento politico dei suoi membri a favore o contro l'Afis, a favore o contro i somali, a favore o contro i diversi organi o istituti specializzati delle Nazioni Unite che operarono nel territorio, pregiudicò la neutralità e l'indipendenza che avrebbero invece dovuto caratterizzare il Consiglio e che avrebbero potuto garantire meglio la sua funzionalità e i suoi obiettivi⁶⁸. Si può ipotizzare che l'impossibilità nell'interpretare e utilizzare fino in fondo l'Unacs in una accezione conforme alla politica e agli interessi egiziani e filippini, in particolare, e del gruppo anticoloniale, in generale, abbia portato gli stessi governi egiziano e filippino a un certo disinteresse per i primi anni di attività del Consiglio, se non proprio a un suo boicottaggio; da cui le lentezze nella nomina dei rispettivi membri e la loro frequente assenza dal territorio. Il picco negativo raggiunto nel 1954 condusse però a una parziale correzione di rotta, nella probabile considerazione che la politica passata era divenuta controproducente per le forti critiche raccolte in sede Onu, ma soprattutto perché non era valsa a screditare l'opera italiana. D'altro canto, l'interpretazione colombiana dell'Unacs non necessariamente avrebbe garantito risultati migliori, poiché comunque di parte, sia per la sua tendenza filoitaliana sia per quella di rafforzare il ruolo "morale" dell'Unacs rispetto agli altri organi dell'Onu.

Un ulteriore elemento di complessità in questo schema si ebbe a partire dal 1956 con l'elezione dei primi organi somali semiautonomi, parlamento e governo, che prospettarono lo scenario di una relazione trilaterale, Afis, Unacs e istituzioni somale, anche se la lettera dei trattati non contemplava questa ipotesi, rivelandosi in ciò un difetto dell'Accordo di tutela nel prevedere proprio quegli sviluppi istituzionali impliciti nell'evoluzione dell'amministrazione fiduciaria.

Il passaggio di parte delle competenze dell'amministrazione italiana ai nuovi organi somali precludeva anche all'Unacs di esercitare una parte delle proprie prerogative e si tramutò in una diminuzione dei suoi compiti di consiglio, che, a rigore e a norma dei trattati, si sarebbero potuti rivolgere solo verso quelle materie o decisioni rimaste di piena competenza dell'Afis. Il Consiglio consultivo rivendicò invece l'ipotesi di un'estensione delle sue prerogative anche all'attività degli organi somali, insistendo sull'importanza della sua funzione e sul fatto che una diversa soluzione avrebbe favorito i tentativi italiani di limitarne l'attività, come indicano le fonti diplomatiche egiziane⁶⁹. D'altro lato le istanze del Consiglio trovarono solo una vaga propensione a tale riguardo sia da parte italiana che degli stessi organi direttivi dell'Onu⁷⁰. In effetti il nuovo assetto istituzionale che si era creato in Somalia aveva visto addirittura circolare l'idea in alcuni ambienti del Segretariato generale delle Nazioni Unite di sostituire l'Unacs, "riconosciuta ormai la sua inutilità"⁷¹, con un organismo formato da tecnici. L'ipotesi non venne poi attuata per l'inopportunità, rilevata sia da parte italiana che dallo stesso Trusteeship Council, di rimettere in discussione l'Accordo di tutela a tre anni dallo scadere del mandato⁷².

La soluzione fu di compromesso, come aveva auspicato la stessa amministrazione italiana, e si concretizzò in un *modus vivendi* che permise al Consiglio di rivolgere il proprio aiuto anche alle istituzioni somale, ma nel pieno rispetto della loro autonomia⁷³. Il governo somalo, di fatto, fu sempre molto restio a utilizzare questo canale, intravedendovi una possibile lesione, o per lo meno limitazione, della propria indipendenza e capacità di azione politica, replicando in ciò, un po' paradossalmente, la stessa dinamica dei rapporti tra Afis e Unacs⁷⁴. La vicenda si tradusse dunque in un'ulteriore squalificazione del ruolo del Consiglio, soddisfacendo, ancora una volta, la politica italiana.

Un esperimento incerto

La conclusione dell'esperimento fiduciario non avvenne tanto in forza degli sviluppi propri del sistema, quanto più per cause riconducibili a fattori esterni, legati all'evolversi della questione coloniale nel più ampio quadro internazionale. È vero che i diversi territori sotto tutela fecero passi più o meno importanti in quel percorso di preparazione all'indipendenza che sottintendeva il trusteeship, ma è anche vero che si riappropriarono definitivamente della loro autonomia solo in forza di un processo che vide il progressivo collegamento della particolare vicenda fiduciaria alla più generale questione dei territori non autonomi.

Furono diversi i passaggi di questo percorso: il progressivo aumento della competizione tra il Fourth Committee, il sottocomitato dell'Assemblea generale che si occupava di amministrazioni fiduciarie, e il Trusteeship Council, con il risultato di una crescente intromissione dell'Assemblea generale nelle prerogative del Consiglio di tutela, limitando la sua capacità decisionale e deliberativa, a tal punto da renderlo un organo meramente tecnico, come sostiene Thullen⁷⁵; l'evolversi della situazione internazionale che portò al riconoscimento, per la prima volta da parte dei paesi colonialisti, che non era possibile ritardare l'indipendenza politica fino alla soluzione definitiva dei problemi economici e sociali⁷⁶; il prevalere progressivo, anche per i territori sottoposti ad amministrazione fiduciaria, di un modello di sviluppo tecnico, legato alle diverse organizzazioni specializzate delle Nazioni Unite, che via via andavano costituendosi a scapito di un sistema più propriamente politico come era quello fiduciario; e infine la Declaration on the Granting of Independence to Colonial Countries and People, approvata dall'Assemblea generale con la risoluzione n. 1514 del 14 dicembre 1960, che affermava la necessità di porre fine rapidamente e incondizionatamente a qualsiasi forma di colonialismo — entro cui era compreso in modo implicito anche il trusteeship —, definito come contrario allo Statuto delle Nazioni Unite e ai diritti umani fondamentali, nonché di pregiudizio alla pace e alla cooperazione mondiale, sulla base del diritto di autodeterminazione dei popoli⁷⁷.

Lungo questo percorso la vicenda particolare del trusteeship venne incorporata in quella generale dei territori non autonomi, ricomponendo quella frattura tra principio generale e istituto particolare che, dal mandato in poi, aveva caratterizzato tutta l'evoluzione dell'idea di trusteeship, e assicurando il conseguimento della loro indipendenza. Se si eccettua il caso speciale del West South Africa⁷⁸, il 1960, "l'anno dell'Africa", segnò l'epilogo del trusteeship system con il riacquisto dell'indipendenza della maggior parte dei territori sotto tutela⁷⁹. Furono dunque fattori prevalentemente esterni all'idea di trusteeship a mettere in crisi il sistema fiduciario e a svelarne l'intrinseca contraddittorietà. L'autodeterminazione invocata da africani e asiatici rigettava il principio paternalista su cui era fondata la tutela, sconfiggendone legittimità e responsabilità⁸⁰.

Alla fine della seconda guerra mondiale inglesi e americani, pur divisi sul contenuto reale da attribuire al trusteeship, i primi accentuando il carattere della gradualità del percorso preparatorio, i secondi quello del controllo internazionale, concordarono sul dato di fondo: l'incapacità o l'incompetenza dei popoli colonizzati a governarsi da soli. Nel 1960 la prospettiva era cambiata e lo sviluppo del nazionalismo africano pose l'autodeterminazione come un fatto improrogabile di cui le potenze europee dovevano prendere atto⁸¹; salvo poi il riproporsi di alcune logiche di subordinazione, specie in campo economico, secondo una logica neocoloniale.

Il caso somalo rientra nello schema generale ma con evidenti peculiarità. Per un verso l'Italia attraverso lo schema

della responsabilizzazione, a livello locale, e del coordinamento con gli altri amministratori, a livello internazionale, limitò le interferenze esterne nella realizzazione della sua politica fiduciaria e si inserì nel più generale meccanismo di interferenza sul sistema di controllo del trusteeship. Per l'altro lo status di ex potenza coloniale a tutti gli effetti, la disciplina particolarmente stringente della convenzione somala e poi l'obiettivo tutto italiano di utilizzare il trusteeship somalo come una carta da giocare per il reinserimento del paese nel consesso internazionale dopo i trascorsi fascisti, garantirono un'interpretazione progressista del mandato e il conseguimento dell'obiettivo principale, l'indipendenza, a prescindere dal contesto complessivo della vicenda coloniale, anche se poi cronologicamente finì per coincidere con il trend generale. L'esperienza infine del Consiglio consultivo riprodusse l'interferenza delle dinamiche della guerra fredda a livello locale, dimostrandone l'inequivocabile rilevanza nell'applicazione del sistema fiduciario.

Note:

¹ La traduzione è controversa. Nella versione inglese la parola trusteeship si riferisce all'istituto privatistico del "trust", quale negozio relativo alla proprietà, e consistente in un fiduciante che come proprietario di un bene lo affida alle cure (*pactum fiduciae*) di un'altra persona, il fiduciario, nell'interesse di un soggetto terzo. La traduzione in lingua francese, adottata ufficialmente dalle Nazioni Unite, usa il termine di "tutelle", dando adito a una improprietà, perché nel civil law viene rafforzato il ruolo del tutore, ovvero dello Stato amministratore, nei confronti del soggetto incapace, rispetto all'istituto di common law, che si richiama, invece, a un concetto più simile a quello di responsabilità. La traduzione italiana di "fiducia", da cui amministrazione fiduciaria, appare parimenti equivoca in quanto discende dal *pactum fiduciae*, che è una conseguenza del trust non tanto il trust stesso. Renzo Meregazzi, *L'amministrazione fiduciaria italiana della Somalia*, Milano, Giuffrè, 1954, p. 7.

² Il 1° dicembre 1783 Edmund Burke (1729-1797), rappresentante dei Whig, affermò, durante la discussione ai Comuni della riforma riguardante la East India Company: "Rights or privileges are all, in the strictest sense, a trust; and it is of the very essence of every trust to be rendered accountable; and even totally to cease, when it substantially varies from the purposes for which alone it could have a lawful existence". La citazione è riportata in Charmian Edwards Toussaint, *The Trusteeship System of the United Nations*, Londra, Stevens & sons, 1956, p. 6. Su questa base, l'anno seguente, Burke proponeva l'impeachment di Warren Hastings, governatore generale della British India, per aver chiesto e ottenuto denaro dal rajah di Benares, sovvertendo così l'ordinamento del paese e tradendo il trust, la responsabilità amministrativa britannica, verso l'India; e infatti l'azione fu sollevata in nome del popolo indiano, non del parlamento inglese, proprio al fine di ripristinare tale legame interrotto. Nonostante Hastings venisse successivamente assolto nel 1775, le dichiarazioni di Burke rappresentarono la prima formulazione, politicamente e giuridicamente compiuta, dell'idea di trust in ambito coloniale: il dominio comportava il dovere di esercitare il potere politico per il benessere dei sudditi e dunque figurava una responsabilità nell'amministrazione delle colonie verso i popoli sottomessi.

³ William Roger Louis, *Imperialism at Bay 1941-1945*, Oxford, Oxford University Press, 1977, pp. 88-117.

⁴ Il capitolo XII dello Statuto, intitolato "International Trusteeship System" (art. 75-85), regola l'applicazione del sistema fiduciario mentre il capitolo XIII, "The Trusteeship Council", dispone in merito al funzionamento del Consiglio di tutela. L'aspirazione di internazionalizzare la questione coloniale e di subordinarla nel complesso al trusteeship system rimane limitata all'articolo 77, comma 1° dello Statuto dell'Onu, che prevede l'ipotesi di un trusteeship volontario, istituito per volontà della potenza che dispone del territorio, fattispecie mai realizzatasi nella pratica, e alle previsioni contenute nel capitolo XI dello Statuto, "Declaration Regarding Non-Self-Governing Territories" (art. 73 e 74), che nel 1945 non rappresentava più di una semplice dichiarazione di principio. Cfr. Maria Vismara, *Le Nazioni Unite per i territori dipendenti e per la decolonizzazione*, Padova, Cedam, 1966.

⁵ William Bain, *Between Anarchy and Society. Trusteeship and the Obligation of Power*, Oxford, Oxford University Press, 2003, p. 2.

⁶ W. Bain, *Between Anarchy and Society*, cit., p. 108.

⁷ Nelle parole di Oliver Stanley, segretario di Stato alle Colonie, al parlamento inglese nel 1943: "The word trustee is rather too static in its connotation and that we should prefer to combine with the status of trustee the position also of partner" (Oliver Stanley, *Extracts from a Speech by the Secretary of State for the Colonies in the House of Commons, 13 July, 1943*, in *British Imperial Policy and Decolonisation, 1938-1964*, a cura di Andrew N. Porter e Anthony J. Stockwell, vol. I, Londra, Macmillan, 1987, p. 156).

⁸ Raymond F. Betts, *Decolonisation*, London, Routledge, 1998, p. 33.

⁹ Gian Paolo Calchi Novati, *Il canale della discordia*, Urbino, Quattro Venti, 1998, p. 60.

¹⁰ Una testimonianza diretta è quella di Giuseppe Brusasca, sottosegretario di Stato agli Esteri con delega per l'Afis, in occasione delle discussioni all'Onu per l'approvazione dell'Accordo di tutela per la Somalia: "Ho avuto occasione di constatare a Lake Success, partecipando alle sedute della Quarta Commissione dell'Assemblea delle Nazioni Unite, che ogni qualvolta si trattava di problemi relativi ai territori non autonomi, si forma automaticamente un fronte unico anti-colonialista comprendente i paesi arabi, quelli asiatici e quelli latino-americani (questi ultimi con minor calore e con qualche defezione in talune votazioni); a tali paesi spesso si associavano gli Stati Uniti, con la tendenza, peraltro, a far da mediatore tra i due blocchi" (lettera del 9 dicembre 1950, da Brusasca alla Presidenza del Consiglio dei ministri, in Archivio storico di Casale Monferrato — d'ora in poi ASCM —, fondo Brusasca — d'ora in poi Brusasca —, b. 46, fasc. 262).

¹¹ Edmond Kwam Kouassi, *L'Afrique et l'Organisation des Nations Unies*, in *Histoire générale de l'Afrique*, vol. VIII, Parigi, Unesco, 1998, p. 960.

¹² Kenneth Robinson, *The Dilemmas of Trusteeship*, Londra, Oxford University Press, 1965, p. 68.

¹³ L'importanza del tema appare chiara dalle parole dell'ambasciatore italiano presso le Nazioni Unite, Gastone Guidotti: "La questione se venisse risolta secondo i desideri degli anti-colonialisti rischierrebbe, in definitiva, di dare un colpo irreparabile a tutto il sistema delle amministrazioni fiduciarie" (Telespresso n. 697/426 dell'8 aprile 1952, dalla Rappresentanza diplomatica italiana presso le Nazioni Unite al Mae, in Archivio storico del Ministero degli Affari Esteri — d'ora in poi ASMAE —, fondo Afis — d'ora in poi Afis —, b. 1, fasc. 45).

¹⁴ Ancora Guidotti: “È da prevedere che i lavori [all’Onu] saranno sterili, ma questo non eviterà che il problema, con le inevitabili conseguenze propagandistiche, non venga agitato di anno in anno alle Nazioni Unite rendendo sempre meno agevole il compito delle potenze amministranti” (Telespresso n. 1444/948 del 20 luglio 1953, dalla Rappresentanza diplomatica italiana presso le Nazioni Unite al Mae, in ASMAE, *Afis*, b. 1, fasc. 45).

¹⁵ Telespresso n. 202/128 del 27 gennaio 1953, dalla Rappresentanza diplomatica italiana presso le Nazioni Unite al Mae, in ASMAE, *Afis*, b. 1, fasc. 45.

¹⁶ Si legge nella relazione di Guidotti in riferimento all’esame, in sede di Trusteeship Council, del primo rapporto annuale del governo italiano (luglio 1951): “La solidarietà tra le potenze occidentali promette di funzionare in modo soddisfacente” e l’Italia sembra dividerla in pieno quando poco oltre Guidotti riferisce: “Sin da principio è stato manifestato il proposito di accogliere con amicizia e fiducia questa prima manifestazione dell’Italia come potenza amministratrice in Africa” (Lettera n. 1394 del 14 luglio 1951, dalla Rappresentanza diplomatica italiana presso le Nazioni Unite al Mae, in Archivio della Segreteria speciale della Presidenza del Consiglio dei ministri, fondo Pcm, b. 83).

¹⁷ Gianluigi Rossi, *L’Africa italiana verso l’indipendenza (1941-1949)*, Milano, Giuffrè, 1980, p. 571.

¹⁸ Conferma Guidotti: “La tendenza di Francia, Gran Bretagna e Belgio è stata quella di ricercare una soluzione non troppo impegnativa ma nello stesso tempo atta a risolvere il problema in modo soddisfacente per il punto di vista anti-colonialista” (Telespresso n. 697/426 del 8 aprile 1952, dalla Rappresentanza diplomatica italiana presso le Nazioni Unite al Mae, in ASMAE, *Afis*, b. 1, fasc. 45).

¹⁹ Sempre Guidotti: “L’obbiettivo finale delle delegazioni anticolonialiste non era tanto, o non solo, quello di ottenere la partecipazione degli indigeni ai lavori del Consiglio mediante l’inclusione di essi nelle delegazioni dei paesi amministratori, quanto quello di incrementare l’influenza dell’opinione pubblica nei territori fino ad incoraggiare la presenza di rappresentanti indigeni a praticamente tutte le sessioni del Consiglio, con il risultato finale di trovarsi con due portavoce per ogni territorio” (Telespresso n. 575/401 del 6 aprile 1954, dalla Rappresentanza diplomatica italiana presso le Nazioni Unite al Mae, in ASMAE, *Afis*, b. 1, fasc. 45).

²⁰ Il governo britannico, pur “ricordando il costante ed energico orientamento contrario ad ogni aumento della interferenza degli Organi delle Nazioni Unite nella amministrazione dei territori coloniali o sottoposti a tutela, al di là dei precisi limiti indicati dallo Statuto di San Francisco” (Telespresso n. 5475/2757 del 7 novembre 1952, dall’Ambasciata d’Italia a Londra al Mae, in ASMAE, *Afis*, b. 1, fasc. 45) e notando come la protezione degli interessi indigeni fosse già sufficientemente assicurata dal diritto di petizione, si dichiarò sostanzialmente disposto a nominare qualche autoctono, nella qualità di assistente del rappresentante speciale, che ebbe la facoltà di delegarlo di volta in volta per dare al Consiglio qualche particolare delucidazione, ma solo a partire dal 1954. Su posizioni simili anche gli Stati Uniti. La Francia optò per scegliere delegati autoctoni tra l’amministrazione locale, di provata fedeltà verso la madrepatria. Più reticenti si dimostrarono il governo australiano e quello neozelandese, che non posero allo studio alcun progetto per integrare elementi autoctoni nelle proprie delegazioni, e soprattutto quello belga, completamente contrario alla risoluzione, a cui non volle dare nessun seguito concreto (ivi).

²¹ Telespresso n. 697/426 dell’8 aprile 1952, dalla Rappresentanza diplomatica italiana presso le Nazioni Unite al Mae, in ASMAE, *Afis*, b. 1, fasc. 45.

²² “Questo ministero [Mae], nel concordare la linea di massima con il parere espresso dall’AFIS, ritiene che la mancanza di elementi idonei fra la popolazione indigena della Somalia rende oltremodo difficile, per il momento, la pratica applicazione della risoluzione [l’inserimento degli autoctoni nelle delegazioni dei paesi amministratori] di cui trattasi” (Telespresso n. 91/04663 del 10 ottobre 1952, dal Mae alla Rappresentanza diplomatica italiana presso le Nazioni Unite, in ASMAE, *Afis*, b. 1, fasc. 45).

²³ “Non si è reso necessario fare la nota dichiarazione che non vi siano al momento elementi idonei tra la popolazione indigena” (Telespresso n. 1444/948 del 20 luglio 1953, dalla Rappresentanza diplomatica italiana presso le Nazioni Unite al Mae, in ASMAE, *Afis*, b. 1, fasc. 45).

²⁴ “In relazione alle direttive di codesto ministero [Mae], è stato detto che in linea di massima siamo favorevoli, in vista anche della speciale condizione della Somalia, ad includere un qualche elemento autoctono nella delegazione purché si tratti di persona in grado di dare un fattivo contributo” (Telespresso n. 202/128 del 27 gennaio 1953, dalla Rappresentanza diplomatica italiana presso le Nazioni Unite al Mae, in ASMAE, *Afis*, b. 1, fasc. 45).

²⁵ Telespresso n. 452/323 del 16 marzo 1956, dalla Rappresentanza diplomatica italiana presso le Nazioni Unite al Mae, in ASMAE, *Afis*, b. 1, fasc. 45.

²⁶ I timori maggiori erano incentrati sul fatto che “con l’entrata in funzione del governo somalo, il funzionario avrebbe rappresentato il suo governo e non quello italiano e conseguentemente si sarebbe venuta a stabilire una specie di partecipazione attiva del governo somalo alla trattazione degli affari internazionali, che fino ad ora si era voluto evitare” e, tra l’altro, era esclusa dallo stesso accordo di amministrazione fiduciaria (Appunto per l’amministratore del 24 marzo 1956, in ASMAE, *Afis*, b. 1, fasc. 45).

²⁷ “Petizioni: su questo argomento gli intervenuti [ci si riferisce alla riunione informale del 1953 a Londra tra i paesi amministratori], in linea generale, sono rimasti d’accordo sulla necessità di combattere con tutti i mezzi la venuta di postulanti provenienti dalle colonie mentre hanno definito un malanno inevitabile quelli provenienti dai territori sotto tutela [...]. Ma poi, scendendo al particolare, i pareri sono stati diversi: dai Belgi che considerano le petizioni con il massimo dispetto [agli] Statunitensi che in omaggio alla libertà di parola pensano che non ci si possa opporre ma che, per neutralizzare gli effetti di critiche preconette alle potenze amministratrici, vorrebbero incoraggiare la venuta di postulanti, per così dire, rivali. I Francesi hanno aderito al parere degli Stati Uniti [...], mentre il delegato inglese si è dichiarato propenso a dare, per il momento, via libera al più grande numero di petizioni ritenendo che le stesse difficoltà di esaminarle tutte a dovere potrebbe scoraggiare gli anti-colonialisti ed indurli ad adottare una procedura restrittiva nel senso, ad esempio, di richiedere un previo esame delle singole petizioni da parte del Consiglio di Tutela” (Telespresso n. 202/128 del 27 gennaio 1953, dalla Rappresentanza diplomatica italiana presso le Nazioni Unite al Mae, in ASMAE, *Afis*, b. 1, fasc. 45).

²⁸ Dallo studio dei dieci rapporti annuali del Consiglio di tutela al Fourth Committee si evince che le petizioni presentate per il territorio della Somalia furono più di un centinaio all’anno, per poi raddoppiare nel 1959 e triplicare nel 1960. Cfr. General Assembly Document (d’ora in poi A)/1856 del 1951; A/2150 del 1952; A/2427 del 1953; A/2680 del 1954; A/2933 del 1955; A/3170 del 1956; A/3595 del 1957; A/3822 del 1958; A/4100 del 1959; A/4404 del 1960.

²⁹ Non viene qui riportata la numerazione particolareggiata di tutte le risoluzioni approvate in risposta alle centinaia di petizioni riguardanti l’Afis e

discusse al Trusteeship Council dal 1950 al 1960; i documenti sono facilmente rintracciabili sotto la dicitura Trusteeship Council Document (d'ora in poi T)/PET relativa alle diverse sessioni del Consiglio di tutela nelle quali si è discusso della Somalia sotto amministrazione fiduciaria italiana.

³⁰ Le tre missioni che visitarono l'Est Africa e la Somalia si svolsero rispettivamente dal 19 settembre al 7 ottobre 1951, dal 21 settembre al 9 ottobre 1954 e dal 18 luglio al 6 agosto 1957. Per la missione del 1951 furono nominati William I. Cargo (USA), George R. Laking (Nuova Zelanda), Enrique de Marchena (Repubblica Dominicana), Chao Dilokrit Kridakon (Thailandia); per quella del 1954 Mason Sears (USA), John Sanhope Reid (Nuova Zelanda), Rafael Eguizabal (El Salvador) e Rikhi Jaipal (India); infine per quella del 1957 Jean Cédile (Francia), Robert Napier Hamilton (Australia), Max H. Dorsinville (Haiti) e U Tin Maung (Birmania). Cfr. T/1033 del 1951, T/1200 del 1954, T/1404 del 1957.

³¹ Tra i temi ricorrenti: la necessità di migliorare il grado di rappresentatività e di democraticità delle istituzioni somale; la definizione del confine somalo-etiope; l'approntamento di un censimento della popolazione; la legge sulla cittadinanza; l'abolizione delle punizioni collettive, la necessità di formare una classe di tecnici e politici; il problema del deficit di bilancio. Cfr. T/1033 del 1951, T/1200 del 1954, T/1404 del 1957.

³² Relazione circa la visita della Missione N.U., Belet Uen, 3 ottobre 1951, in Archivio dell'Ufficio storico dello Stato Maggiore dell'Esercito (d'ora in poi AUSSME), fondo Afis, 1951, b. A, fasc. 2-2, n. prot. 392 risposta personale; cfr. anche T/1033 del 1951.

³³ Cfr. T/1200: rapporto della missione del 1954. Non è allora un caso che la spiegazione data dal rappresentante colombiano dell'Unacs, Edmundo de Holte Castello, spieghi le forti critiche fatte all'Afis non tanto per un'effettiva carenza nell'operato italiano ma piuttosto perché il funzionario jugoslavo, Alexander, era "conocido por sus tendencias izquierdistas [y] el delegado de los Estados Unidos no buscó sino la compañía de sus compatriotas, debido a su desconocimiento de los idiomas y a cierta indiferencia por la Misión. El delegado de la India estuvo parte del tiempo enfermo; el delegado de Nueva Zelandia llegó muy cansado, dada su cierta edad; el delegado de El Salvador solo pensó en divertirse" (Reporte n. 2 del 23 de Enero de 1955, in Archivo General de la Nación, Bogotá — d'ora in poi AGN —, fondo Min. Rel. Ext. — d'ora in poi *Min. Rel. Ext.* —, b. 236, fasc. 3, c. 13).

³⁴ Cfr. il rapporto della missione del 1957, T/1404.

³⁵ Le amministrazioni fiduciarie furono: il Camerun francese, il Camerun inglese, il Tanganika inglese, il Togo francese, il Togo inglese e il Ruanda Urundi belga, tutti ex mandati, le cui convenzioni fiduciarie furono tutte approvate dall'Assemblea generale il 13 dicembre 1946; la Nuova Guinea che andò alla Nuova Zelanda e le Samoa Occidentali all'Australia, approvate il 13 dicembre 1946. Il 1° novembre 1947 fu approvata la convenzione che affidava Nauru all'autorità congiunta di Gran Bretagna, Nuova Zelanda e Australia. Infine il 2 aprile 1947 le isole del Pacifico (Marshall, Marianne e Caroline), già sotto mandato giapponese, furono affidate agli Stati Uniti.

³⁶ Il Togo britannico, il Camerun britannico e il Tanganika furono inseriti nella struttura amministrativa dell'impero inglese, affidati ognuno a un Principal, paragonabile a un amministratore, all'interno del Department di pertinenza, West Africa o East Africa, a sua volta referente dell'Africa Division, e a livello superiore al Permanent Under-Secretary of State, e, quindi, in ultima analisi gestiti, al pari di ogni altro possedimento, dal Colonial Office. I territori fiduciarie furono anche uniti nella loro gestione doganale, fiscale e amministrativa agli altri possedimenti britannici contigui, tanto che un'indipendenza separata fu conseguita solo dal Tanganika. Similmente, il Ruanda-Urundi venne inserito nell'assetto doganale, fiscale e amministrativo della colonia del Congo belga. Non fecero eccezione il Togo e il Camerun francesi che furono inseriti nella struttura amministrativa coloniale francese e gestiti in unione con gli altri possedimenti della Francia, salvo però escluderli dal referendum del 28 settembre 1958 per l'adesione alla Comunità francese, non ritenendo compatibile il loro status di tutela internazionale con la possibilità di un'immediata e automatica indipendenza, a prescindere dall'Onu. Appunti vari elaborati dall'Ufficio studi del Ministero dell'Africa Italiana sulle amministrazioni fiduciarie francesi tra il 1947 e il 1949, in ASCM, *Brusasca*, b. 46, fasc. 266.

³⁷ Cfr. la circolare Mae n. 61/00626 del 15 gennaio 1952, che istituiva la Direzione generale Afis (Dgafis).

³⁸ Ministero degli Affari Esteri, *Rapport du Gouvernement italien a l'Assemblée Generale des Nations Unies sur l'Administration de Tutelle de la Somalie*, Roma, Istituto Poligrafico dello Stato, voll. I-X, 1950-1960.

³⁹ Angelo Del Boca, *Gli Italiani in Africa Orientale*, vol. IV, Milano, Mondadori, 1992, p. 247.

⁴⁰ "The Italian Trust Administration of Somalia reflected, at least to some extent, Italy's new democratic system of government, and hence the decisive step taken to seek reconciliation with the most militant nationalist movement, the Somali Youth League (SYL), regardless of past hates and prejudices" (Gian Paolo Calchi Novati, *Italy in the Triangle of the Horn: Too Many Corners for a Half Power*, "The Journal of Modern African Studies", vol. 32, settembre 1994, n. 3, p. 375).

⁴¹ L'incompetenza dell'Unacs nell'esame delle petizioni venne ribadita, coerentemente ai trattati, solo nel 1952; per il periodo precedente, in effetti, il Consiglio svolse un ruolo improprio esaminando le petizioni anche in piena autonomia senza inviarle al Trusteeship Council. Cfr. Carta n. 1587 del 18 de Junio de 1953, desde Carlos Echeverri Cortés, Embajador de Colombia ante las Naciones Unidas, al Ministerio de Relaciones Exteriores, in AGN, *Min. Rel. Ext.*, b. 79, fasc. 3, carpeta 37.

⁴² Alphonso A. Castagno, *Somalia*, "International Conciliation", marzo 1959, n. 552, p. 397.

⁴³ A/289 (IV) par. B, art. 4; T/923 del 1951, p. 16.

⁴⁴ Fonti diplomatiche britanniche riferiscono: "The atmosphere existing between the Italian Administration and the UNO Representatives is electric. Both are determined to get their own way and there is no hope of compromise" (Letter No. GMG/1/376, of 31st March, 1950 from Brigadier G.M. Gamble to Major Gen. R.G. Lewis, in Public Record Office, Londra — d'ora in poi PRO —, fondo FO — d'ora in poi FO —, b. 1015, fasc. 553). "The attitude of the Italian towards the Advisory Council of UNO was unsympathetic and, at first, almost hostile but after the question of the location of the UNO representatives and their flag at the final handover ceremony had been concluded amicably, relations improved" (Report on Italian return to Somalia in amplification of Official Report on Transfer of Administration from Brigadier G.M. Gamble to Colonial Office, 15th May 1950, ivi).

⁴⁵ Il 5 maggio 1950 l'amministratore Giovanni Fornari dichiarava dinanzi il Consiglio consultivo: "Je suis un idéaliste qui crois à l'avenir d'un monde meilleur. Je crois dans la collaboration internationale. Je crois fermement dans l'Organisation des Nations Unies et je crois que l'on peut espérer améliorer le monde à travers cette grande organisation. Ce que je pense pour l'avenir du monde, je le crois encore plus fermement pour l'avenir de la Somalie. Je suis convaincu que, avec la bonne volonté de tous, on pourra arriver à faire une Somalie heureuse et indépendante. Pour moi, j'y travaillerai de toutes nos forces et je sais que je puis compter dans cette tâche sur la collaboration du Conseil Consultatif et sur celle de tous les organismes qui en dépendent" (A/C 4/178, p. 48). Un miglioramento sostanziale del rapporto è testimoniato anche dal rappresentante colombiano,

de Holte Castello, presidente di turno dell'Unacs, durante la discussione del rapporto periodico del Consiglio consultivo di fronte al Fourth Committee dell'Assemblea generale: "During the initial period the Council had not been adequately informed, but the situation had rapidly improved and was now entirely satisfactory" (T/923 del 1951, p. 20).

⁴⁶ È il caso del bilancio finanziario dell'Afis che rientrò tra le materie in cui l'amministrazione italiana richiedeva normalmente il parere del Consiglio, anche se non previsto dall'accordo. Cfr. T/923 del 1951.

⁴⁷ L'intento italiano è ben sintetizzato in un passo estratto da una comunicazione tra la rappresentanza italiana a New York e Roma: "Il Consiglio Consultivo è riuscito a discreditarsi con le proprie mani — gli unici che non hanno infierito nei suoi confronti siamo stati proprio noi che avevamo più degli altri serie ragioni per lagnarci — esso rimane però un organo che può tuttora procurarci noie e preoccupazioni sia nel territorio che nelle discussioni annuali del rapporto. Si potrebbe, approfittando dello stato di inferiorità morale nel quale si trovano oggi i suoi membri dopo i severi richiami del Consiglio di Tutela, vedere se non sia il caso di riesaminare l'intero problema dei nostri rapporti col Consiglio Consultivo nell'intento di cercare il modo di come imbrigliarlo, a costo anche di finire col dargli formalmente maggiore importanza. Un nuovo sistema, già suggerito, di contatti periodici mediante riunioni convocate dall'amministratore, potrebbe dare, soprattutto a quei membri, filippino ed egiziano, che ritengono le loro attuali funzioni piuttosto limitate, la sensazione che effettivamente partecipino con il loro consiglio a tutta l'attività legislativa del territorio fin dalla fase preliminare e preparatoria. Rendendo in tal modo più stretti i legami con i membri del Consiglio Consultivo, non dovrebbe riuscire difficile pretendere la loro assoluta solidarietà con l'amministrazione di fronte alle popolazioni somale e convincerli anche della assurdità delle loro idee in materia di esame sul posto delle petizioni e di contatti diretti con le organizzazioni politiche locali" (Relazione all'ambasciatore Fornari dal Rappresentante speciale dell'Afis per la XI sessione del Consiglio di tutela, 12 luglio 1952, in ASMAE, *Afis*, b. 19, fasc. 9).

⁴⁸ "The relationship between the AFIS and the Advisory Council remained good for the entire decade. Occasionally differences emerged between the Egyptian member of the Advisory Council and the administration" (Paolo Tripodi, *The Colonial Legacy in Somalia*, London, Macmillan Press, 1999, p. 54).

⁴⁹ Le questioni riaffiorarono periodicamente nei rapporti annuali dell'Unacs al Trusteeship Council: T/923 del 1951; T/979 del 1952; T/1048 del 1953; T/1116 del 1954; T/1172 del 1955; T/1245 del 1956; T/1311 del 1957; T/1372 del 1958; T/1444 del 1959; T/1553 del 1960.

⁵⁰ Il concetto di una sostanziale collaborazione Unacs-Afis traspare dalle parole pronunciate dal presidente di turno dell'Unacs, l'egiziano Mohamed Hassan El Zayyat, allo scadere dell'Afis, di fronte alla platea radunata per assistere al convegno "La Cooperazione internazionale in Africa", organizzato in occasione dell'inaugurazione dell'Istituto universitario di Mogadiscio. Tracciando un bilancio dell'attività decennale dell'Unacs, il rappresentante egiziano affermava: "[It's clear] the success of the Advisory Council, [despite] there were short misunderstandings in a certain period with Administering Authority. The contribution of the Advisory Council towards Somalia's independence will become a part of Somalia's history" (*Statement of the Chairman of the UNACS, Mohamed Hassan El Zayyat*, in Istituto universitario della Somalia, *La cooperazione internazionale in Africa*, Atti del convegno di studi tenuto a Mogadiscio dal 14 al 16 gennaio 1960, Milano, Giuffrè, 1960, p. 88).

⁵¹ Il rappresentante colombiano, Edmundo de Holte Castello, rimase in carica dieci anni, mentre le rappresentanze di Egitto e Filippine furono caratterizzate da un costante avvicendamento. Per l'Egitto: Amin Rostem Bey (marzo-maggio 1950); Talaat Mohamed Ragheb (giugno 1950-gennaio 1951); Salah el din Fadel Bey (febbraio 1951-settembre 1952); Mahmoud Moharram Hammad (ottobre 1952-gennaio 1954); Mohamed Hamdy (febbraio-ottobre 1954); Kamal Eddine Salah (novembre 1954-aprile 1957); Mohamed Hassan el Zayyat (maggio 1957-giugno 1960). Per le Filippine: Manuel Escudero (marzo-settembre 1950); Victorio D. Carpio (ottobre 1950-maggio 1952); Vicente L. Pastrana (giugno 1952-marzo 1955); Cosme P. García (aprile 1955-marzo 1956); Mauro Baradi (aprile 1956-giugno 1960). I dati sono ricavati dai resoconti annuali, già citati, dell'Unacs al Trusteeship Council.

⁵² Il quorum minimo di due rappresentanti dal 1950 al 1953 fu, mediamente, raggiunto solo per quattro mesi all'anno. Il 1954 fece registrare il dato peggiore, con la presenza per quasi tutto l'anno del solo rappresentante colombiano. A partire dal 1955 vi fu un'inversione di tendenza, con una media di presenze che si attestò fino al 1960 nell'ordine dei nove-dieci mesi. Molto peggiore appare la *performance* del Consiglio se si guardano i dati relativi alla presenza contemporanea nel territorio di tutti e tre i membri: dai circa tre mesi del 1950 si scende a circa un mese per il 1951 e 1952 per poi risalire agli 86 giorni del 1953. Dal 1955 fino al 1960 la media restò ferma a un dato variabile tra i 30 e 60 giorni. I dati sono ricavati sempre dai resoconti annuali dell'Unacs al Trusteeship Council.

⁵³ Nel 1954 il Consiglio si riunì al completo per 28 giorni e in assenza del delegato filippino per altri 23. È ovvio che si trattava di periodi troppo brevi per garantirne la reale funzionalità. Nota il rappresentante colombiano: "Le départ du représentant de l'Égypte va laisser la Délégation de Colombie seule présente à Mogadiscio; el démontre que celui-ci [le Conseil] n'a, en fait, plus d'existence pratique" (Reporte n. 116 del 20 de Febrero de 1954, in AGN, *Min. Rel. Ext.*, b. 183, fasc. 3, carpeta 90).

⁵⁴ "Le Conseil, préoccupé de constater que les représentants qui siègent au Conseil Consultatif ont été absents du Territoire pendant de longues périodes, exprime l'espoir que les trois Etat membres participeraient tous d'une manière complète aux travaux du Conseil consultatif et que leurs représentants paraient dans le Territoire des séjours assez prolongés pour que le Conseil consultatif puisse s'acquitter de ses fonctions de la manière la plus efficace" (A/2680 del 1954, p. 100).

⁵⁵ A.A. Castagno, *Somalia*, cit., pp. 398-400.

⁵⁶ Afferma il rappresentante colombiano: "Nos vimos obligados a oponernos ya que nos parecía absurdo que la Asamblea General le hiciera recomendaciones a la Autoridad Administradora, cuando Somalia es el único territorio que tiene permanentemente un Consejo Consultivo" (Reporte n. 144 del 14 de Diciembre de 1953, in AGN, *Min. Rel. Ext.*, b. 157, fasc. 3, carpeta 8).

⁵⁷ Il problema emerse in particolare durante la fase di programmazione della prima missione di visita, come testimonia l'amministratore Fornari in una corrispondenza con Roma: "I membri colombiano ed egiziano del Consiglio Consultivo e anche il segretario principale (il filippino è invece più riservato) sono irritatissimi dal progetto di una missione di visita per il 1951. Castello è arrivato a dirmi, confidenzialmente, che alla riunione di gennaio del Consiglio di Tutela sarebbe disposto a dichiarare che la Colombia si ritira dal Consiglio Consultivo se viene qui una missione del genere: forse non si arriverà a tanto, ma ho voluto dirglielo come indice dello stato d'animo" (Lettera del 5 agosto 1950 da Fornari a Brusasca, in ASCM, *Brusasca*, b. 46, fasc. 262). E infatti, anche se con toni più pacati, l'opinione del segretario principale dell'Unacs Egon Ranshofen-Wertheimer, riferendo al segretario generale dell'Onu, era sostanzialmente negativa: "Il Consiglio consultivo ha pensato che mentre l'Assemblea generale o il Consiglio di Tutela non avrebbero desiderato privarsi del diritto di mandare missioni visitatrici, le conseguenze dell'apparizione di una missione di questa specie in Somalia potevano essere negative da un punto di vista complessivo delle NU, imbarazzante dal punto di vista del Consiglio Consultivo. Il Consiglio Consultivo e la missione visitatrice possono fare dei rapporti contraddittori. [...] Ammesso anche che l'invio di una missione visitatrice in Somalia non diminuisca il prestigio del Consiglio Consultivo nei riguardi dell'autorità amministratrice, esso confonderebbe i somali e danneggerebbe il prestigio del Consiglio Consultivo agli occhi della popolazione indigena, la quale non riuscirebbe probabilmente a capire perché sia

stata inviata una Missione visitatrice se in Somalia c'è già un Consiglio Consultivo. [...] Io credo perciò che si dovrebbe fare uno sforzo per sistemare le cose in modo tale che non sia inviata alcuna missione visitatrice in Somalia fin tanto che c'è un Consiglio consultivo residente permanente in Mogadiscio" (Rapporto confidenziale allegato alla lettera del 9 settembre 1950 da Fornari a Brusasca, *ivi*). Le critiche non mancarono neppure in futuro e in occasione della missione del 1954 il giudizio di Castello non era differente: "No parece posible que una misión de visita cuya permanencia en el territorio fue unicamente de tres semanas y compuesta por delegados que no estaban familiarizados con estos problemas, estuviera capacitada para describir un informe tan minuciosamente detallado sobre la vida política, económica y social de la Somalia, cuando a algunos de nosotros — como a mí — nos ha tomado más de seis meses o un año para principiar a comprender el sistema de tribu, el precio de sangre o bien la compleja mentalidad islámica" (Reporte n. 2 del 23 de Enero de 1955, in AGN, *Min. Rel. Ext.*, b. 236, fasc. 3, carpeta 13).

⁵⁸ Il rappresentante colombiano non ne faceva mistero: "Parmi les personnes chargées de fonctions aux Nations Unies, on peut distinguer celles dont la nomination dépend exclusivement de la volonté du pays dont ils ont mandat global pour le représenter dans une position déterminée. Dans ce cas, il est normal que le lien du représentant soit double, national et international, et on peut dire qu'il est de seconde instance en ce qui concerne l'organisation internationale, cependant que sa position engage en premier lieu le pays qu'il représente et que ce pays lui donne une garantie pour l'accomplissement d'une mission déterminée. [...] Il est évident que le Président est responsable exclusivement devant le Conseil, et qu'en ce qui concerne les vues politiques qui engagent cette opinion, le représentant de la Colombie est exclusivement responsable devant le Gouvernement de la Colombie" (A/C4/178, pp. 56-57).

⁵⁹ Cfr. Kirk J. Beattie, *Egypt during the Nasser Years*, Boulder Colorado, Westview Press, 1994.

⁶⁰ Negli stessi rapporti dell'amministratore Fornari al ministero degli Affari Esteri la politica del rappresentante egiziano di turno nel 1951, Fadel Bey, è stigmatizzata nei termini seguenti: "I membri del Consiglio Consultivo usano tenersi in diretto contatto con gli esponenti della vita politica del paese. Tali contatti sono stati particolarmente intensi da parte del delegato egiziano, il quale ha avuto frequenti interviste con i capi dei vari partiti politici e delle comunità, interessandosi soprattutto alle questioni relative ai rapporti tra Arabi e Somali" (Relazione sull'attività svolta nel mese di aprile 1951, in ASCM, *Brusasca*, b. 47, fasc. 269). Il rapporto diretto del rappresentante egiziano e di quello filippino con partiti o movimenti politici somali è testimoniato anche dalla corrispondenza del rappresentante colombiano in partenza verso Bogotà: "[Es claro] que la obra de este país [Egitto] como miembro de un Consejo de las Naciones Unidas se limita exclusivamente a ejercer una presión islámica ya que es bien sabido que Egipto tiene una política de expansionismo no solamente hacia el Sudan sino hacia el resto de los países que ejercen la religión mahometana al sur de este territorio" (Reporte n. 97 del 11 de Agosto de 1953, in AGN, *Min. Rel. Ext.*, b. 79, fasc. 3, carpeta 37). E ancora due anni dopo Castello riferiva sul ruolo di Eldin Salah: "Ha llegado hasta predicar en las mesquitas contra los infieles" (Reporte n. 43 del 23 de Noviembre de 1955, *ivi*, b. 236, fasc. 3, carpeta 13). Nel 1957 la politica egiziana verso la Somalia continuava ad essere definita da fonti colombiane nei termini di "vassallaggio" (Reporte n. 152-E del 18 de Noviembre de 1957, *ivi*, b. 237, fasc. 3, carpeta 14). Dai rapporti inglesi: "The most effective weapon used by the UAR on opinion-moulders as distinct from the masses is the Egyptian representation on the UNACS" (Confidential Letter No. 1034/60 of 4th January 1960 from A.C. Kendall, British Consul-General of Mogadishu to E.B. Boothby, A. Dep., FO, in PRO, *FO*, b. 371, fasc. 146978).

⁶¹ In controtendenza, la figura di Talaat Mohamed Ragheb ricevette giudizi positivi da parte italiana: "Il nuovo delegato egiziano si è dimostrato finora un vero amico dell'Italia. A differenza del passato delegato egiziano, non riceve delegazioni di politicanti, non promuove riunioni e soprattutto non svolge alcuna propaganda panislamica, limitando la sua attività ad opere proficue nell'ambito del suo incarico e mantenendosi a stretto contatto dell'amministrazione fiduciaria" (Bollettino segreto del Servizio informazioni del Corpo di sicurezza, 8 giugno 1950, in AUSSME, fondo Afis, 1950, b. A, fasc. 2-2). Tuttavia, l'eccezione ha una valenza limitata visto che già sul finire del 1950 il delegato lasciava il suo incarico in Somalia.

⁶² Dai documenti colombiani: "La Italia deseando jugar en el campo internacional a gran potencia, no deja de simpatizar con los países árabes a fin de ver si logra servir de eslabón entre el Oriente y Occidente y por razón de su vieja rivalidad con la Gran Bretaña" (Reporte 60 del 5 de Junio de 1956, in AGN, *Min. Rel. Ext.*, b. 82, fasc. 3, carpeta 64). Ma ancora più esplicito è Fornari: "Bisogna tener costantemente presente che il nostro mandato sulla Somalia, che grava sul contribuente italiano per un miliardo al mese, è in funzione della nostra politica mediterranea e con i paesi arabi e le ragioni di esso riposano su interessi africani che l'Italia deve difendere, come la penetrazione commerciale nei paesi vicini, la difesa e l'incremento del lavoro italiano in Africa, l'emigrazione" (Verbale della prima riunione dei Commissari, 25-27 luglio 1950, Mogadiscio, n. prot. 110714, in ASMAE, *Afis*, b. 19, fasc. 28).

⁶³ Alvaro Tirado Mejia, *La Colombia en la ONU 1945-1995*, Bogotà, Goldstar, 1995.

⁶⁴ Scriveva Edmundo de Holte Castello al Trusteeship Council: "La Delegación de Colombia siempre se ha opuesto y se opondrá a que los miembros del Consejo Consultivo pretendan implantar políticas personales, tanto más cuando ellas están impregnadas de ideologías contrarias a los fines de cooperación internacional que proclama la Carta de las Naciones Unidas" (Reporte n. 69 del 26 de Junio de 1952, in AGN, *Min. Rel. Ext.*, b. 78, fasc. 3, carpeta 25).

⁶⁵ L'ottimo rapporto con l'Italia è testimoniato dalle parole del direttore della divisione Organismi internazionali del ministero degli Esteri colombiano: "La conducta ante los problemas de Somalia con la autoridad administradora del territorio gana la consideración amistosa de Italia, país con el cual tenemos y deseamos tener las mejores relaciones posibles. [...] La Liga Arabe es hoy una agrupación que se debe tener muy en cuenta; los pueblos islámicos pueden, no sólo desviarse de la dirección de la política europea u occidental, sino volverse contra ella. La tensión anglo-egipcia es hoy aguda y cargada de peligro, y bien puede reflejarse en una especie de contagio a todas esas regiones, comprometiendo gravemente la labor realizada y las esperanzas fundadas en ella" (Carta n. D-01 del 3 de Julio 1953, desde el Jefe Sección Organismos Internacionales a E. de H. Castello, in AGN, *Min. Rel. Ext.*, b. 79, fasc. 3, carpeta 37).

⁶⁶ Cfr. Richard J. Kessler, *Rebellion and Repression in the Philippines*, Londra, Yale University Press, 1989.

⁶⁷ La vicenda di Carpio, che adottò un atteggiamento particolarmente denigratore dell'opera italiana, è testimoniata d'amministratore Fornari: "È la prima volta che si verifica una così diretta intromissione di un membro del Consiglio Consultivo nella vita politica del territorio, tanto da lasciare perplessi gli stessi ambienti locali dell'ONU. [...] L'atteggiamento di critica malevola e pregiudiziale del Carpio nei confronti dell'amministrazione e dello stesso Consiglio Consultivo del quale egli fa parte, nonché gli esistenti contatti da lui tenuti con gruppi ed elementi di orientamento estremista, continuano a produrre uno stato di intollerabile turbamento allo svolgersi dell'azione politica dell'amministrazione" (Relazione politica del febbraio 1952, in ASCM, *Brusasca*, b. 47, fasc. 270).

⁶⁸ A.A. Castagno, *Somalia*, cit., p. 396.

⁶⁹ Scriveva il delegato egiziano presso l'Unacs: "Tutti gli organi dell'Onu svolgono un'attività irregolare per un periodo limitato di tempo, mentre il Consiglio Consultivo è l'unico organo permanente che svolge regolarmente e continuamente la propria attività. Gli altri organi hanno funzioni tecniche, mentre il Consiglio può considerarsi come una delle autorità effettivamente presenti in Somalia. [...] Dimenticare ora [cioè dopo

l'istituzione dei primi organi semiautonoma somali] di ricorrere al Consiglio non significa altro che assecondare la politica italiana che tende a negare il suo ruolo con il fine ultimo di sbarazzarsene; fine, per la cui realizzazione, sono stati fatti tanti tentativi [e questo non è che un ulteriore] insistendo nel negare il ruolo del Consiglio e trattandolo con disinteresse” (Lettera n. 74/S del 28 novembre 1956, da Kamal Eddine Salah al Cairo, in Egyptian National Archives, fondo Ministero Affari Esteri, b. 49/77, fasc. 17 — traduzione dall'arabo).

⁷⁰ Come riferisce una fonte diplomatica italiana: “Gli sforzi dei tre rappresentanti del Consiglio Consultivo, ed in particolare di quello egiziano, intesi ad ottenere una formula che soddisfacesse il loro desiderio di continuare ad interferire in Somalia, non hanno avuto successo. Il Consiglio di Tutela si è limitato a prendere atto delle nostre generiche dichiarazioni di essere pronti ad esaminare, d'intesa con il Consiglio Consultivo, una nuova procedura che certo si rende necessaria a seguito della mutata organizzazione del territorio. Il nuovo rappresentante egiziano, El Zayat, in un successivo colloquio, mi ha espresso chiaramente il suo disappunto” (Telespresso n. 1458/1054 del 21 giugno 1957, dalla Rappresentanza permanente d'Italia presso le Nazioni Unite al Mae, in ASMAE, *Afis*, b. 1, fasc. 6).

⁷¹ Il commento è attribuito da fonte italiana agli stessi ambienti del Segretariato generale della Nazioni Unite. Cfr. lettera del 3 aprile 1957, dal rappresentante d'Italia all'Onu, Vittorio Zadotti, all'amministratore, Enrico Anzilotti, in ASMAE, *Afis*, b. 1, fasc. 6. Le fonti inglesi attribuiscono una posizione simile anche alla diplomazia americana per una evidente convenienza politica: “There will probably be a group of power who will oppose winding up the UNACS. We consider it better to get rid of this body which has been an instrument of Egyptian influence. The Italians might state in the Council that they think an independent Somalia no longer requires this particular form of supervision which is essentially an aspect of trusteeship” (Report of FO signed Watson, 2nd April 1958, in PRO, *FO*, b. 371, fasc. 131463).

⁷² Lettera del 10 giugno 1957, da Franca a Zadotti, in ASMAE, *Afis*, b. 1, fasc. 6.

⁷³ Telespresso n. 1311/944 del 13 giugno 1957, dalla Rappresentanza permanente d'Italia alle Nazioni Unite al Mae, in ASMAE, *Afis*, b. 1, fasc. 6.

⁷⁴ A.A. Castagno, *Somalia*, cit., p. 399.

⁷⁵ George Thullen, *Problems of the Trusteeship System*, Ginevra, Libraire Droz, 1964, p. 123.

⁷⁶ Cfr. M. Vismara, *Le Nazioni Unite per i territori dipendenti e per la decolonizzazione*, cit.

⁷⁷ A/1514 (XV) del 1960.

⁷⁸ Il West South Africa Mandate, ex Africa sud-occidentale tedesca, che alla fine della seconda guerra mondiale avrebbe dovuto essere trasformato in amministrazione fiduciaria, fu annesso all'Unione sudafricana, aprendo una lunga controversia in sede di Nazioni Unite, che si legò progressivamente alla questione dell'apartheid e si risolse solo con l'indipendenza della Namibia nel 1990. Cfr. Chiara Robertazzi, *Verso un nuovo Sudafrica, dall'apartheid allo Stato multietnico*, Milano, Angeli, 1995.

⁷⁹ Nel 1960 furono proclamati indipendenti il Camerun francese, il Togoland francese e britannico e la Somalia; nel 1961 fu la volta del Tanganika e del Camerun britannico; nel 1962 le Western Samoa e il Ruanda-Urundi; nel 1968 Nauru Island; nel 1975 la Nuova Guinea; infine nel 1994 il Trusteeship Council votava di sospendere le proprie operazioni anche nell'ultimo territorio rimasto sotto amministrazione: Palau.

⁸⁰ Nelle parole del rappresentante etiopico alle Nazioni Unite, Alemayehou, pronunciate appena prima dell'adozione della risoluzione n. 1514: “But if, in spite of all, the question would be to choose between freedom with all its attendant economic difficulties and internal conflicts on the one hand, and the maintenance of colonial rule with all its attendant subjugation, exploitation, degradation and humiliation, and so on, on the other, I would right away and unequivocally say that the peoples, all peoples, under colonial rule prefer poverty in freedom to wealth in slavery, and they will definitely prefer fighting in freedom to peace in slavery” (A/PV 928, del 1960, p. 1021).

⁸¹ Il 3 febbraio 1960, il primo ministro inglese Harold Macmillan affermava davanti al parlamento sudafricano: “The wind of change is blowing through this continent and, whether we like it or not, this growth of national consciousness is a political fact. We must all accept it is a fact, and our national policies must take account of it” (Riportato in W. Bain, *Between Anarchy and Society*, cit., p. 137).