

XIV legislatura

dossier

## LA RIFORMA DELLE NAZIONI UNITE

*Contributi di Istituti di ricerca specializzati*

*Settembre 2005*



Senato della Repubblica

servizio studi



servizio affari  
internazionali



XIV legislatura

## **LA RIFORMA DELLE NAZIONI UNITE**

*A cura di Riccardo Alcaro, Michele Comelli,  
Raffaello Matarazzo  
dell'Istituto Affari Internazionali (IAI)*

*Settembre 2005*

*Questo lavoro è stato concluso il 6 settembre 2005. I negoziati sul documento che sarà discusso al Vertice dell'Onu che si apre il 13 settembre sono continuati anche dopo quella data. E' possibile quindi che si verifichino nel frattempo sviluppi importanti di cui non si dà conto nello studio. Quest'ultimo tuttavia fornisce il quadro di riferimento necessario a comprendere il significato e le implicazioni degli accordi che potrebbero essere raggiunti alla vigilia del Vertice.*

## Servizio Studi

**Direttore**

Daniele Ravenna

tel. 06 6706\_2451

Segreteria

\_2451

\_2629

Fax 06 6706\_3588

**Ufficio ricerche nel settore della politica  
estera e di difesa**

*Consigliere parlamentare*

*capo ufficio*

Luca Borsi

\_3538

## Servizio affari internazionali

**Direttore**

Maria Valeria Agostini

tel. 06 6706\_2405

Segreteria

\_2989

\_3666

Fax 06 6706\_4336

**Ufficio dei Rapporti con gli Organismi  
Internazionali** (Assemblee Nato e Ueo)

*Consigliere parlamentare*

*capo ufficio*

Alessandra Lai

\_2969



# La riforma delle Nazioni Unite

di Riccardo Alcaro, Michele Comelli, Raffaello Matarazzo\*

## Sommario

Il vertice di Capi di Stato e governo che si svolgerà dal 14 al 16 settembre, nell'ambito della 60ma sessione dell'Assemblea generale (Ag) dell'Onu, è stato più volte definito dal segretario generale delle Nazioni Unite Kofi Annan, "un'occasione storica" per rilanciare il ruolo dell'organizzazione internazionale e riformarne la struttura istituzionale.

Le inefficienze che l'Onu ha palesato nel corso degli ultimi anni dipendono da un sistema decisionale macchinoso e dalle crescenti difficoltà degli Stati membri a definire posizioni comuni sul modo di affrontare le nuove minacce alla sicurezza globale. La battaglia diplomatica che ha preceduto l'intervento in Iraq ha reso più che mai evidente quanto sia diventato arduo e complesso il processo di formazione del consenso all'interno dell'Onu. Di fronte a questa situazione, è maturata la convinzione, di cui Annan si è fatto portavoce, che si debba ovviare alle debolezze dell'Onu attraverso una riforma ad ampio spettro che, partendo da un riesame dei compiti dell'organizzazione, punti a rafforzarne la struttura istituzionale e le capacità operative. L'auspicio più volte espresso da Annan è che l'Assemblea generale dell'organizzazione approvi quanto prima almeno alcune importanti misure di riforma che valgano a ridarle credibilità e autorevolezza.

La riforma presenta però molti aspetti controversi. Su tutti domina il prospettato **allargamento del Consiglio di Sicurezza**. Al momento in cui questo testo è stato completato<sup>1</sup>, l'esito del confronto diplomatico su questo aspetto cruciale della riforma rimaneva oltremodo incerto. L'impossibilità di raggiungere un consenso generale sulla questione si è riflessa nella presentazione di tre distinte proposte – quella del G-4, quella dell'Unione Africana (Ua) e quella del gruppo detto *Uniting for Consensus*. Fra le prime due vi sono ampie affinità – entrambe prospettano un aumento numericamente rilevante dei membri permanenti del Consiglio – ma gli sforzi per raggiungere una posizione di compromesso non hanno finora avuto successo. È dubbio, ma non impossibile, che si giunga a un voto in Assemblea generale sulla nuova composizione del Consiglio di Sicurezza anche in assenza di un accordo sulle altre parti salienti del progetto di riforma. Il G-4 è comunque determinato ad arrivare ad un voto entro la fine del 2005. Anche se a settembre la questione venisse accantonata, come sembra al momento probabile, potrebbe facilmente ripresentarsi nel giro di pochi mesi.

Per l'Italia l'approvazione della proposta del G-4 o dell'Ua equivarrebbe ad una grave sconfitta diplomatica, da cui potrebbe scaturire, se la proposta fosse successivamente ratificata, un suo declassamento internazionale. Secondo alcune fonti, il G-4 non sarebbe lontano dal raggiungimento dei voti necessari per l'approvazione

---

\* Gli autori sono ricercatori Iai. Gli autori ringraziano la Dott.ssa Iride Ceccacci, tirocinante presso lo Iai, per la preziosa collaborazione.

<sup>1</sup> 6 settembre 2005.

della sua risoluzione all'interno dell'Assemblea generale. Bisogna comunque ricordare che, anche se ciò dovesse accadere, sarebbe solo il primo passo di un processo lungo e complesso. La ratifica della riforma da parte dei cinque membri permanenti, che hanno di fatto un diritto di veto sulla modifica della Carta dell'Onu, è l'elemento decisivo. Se la proposta del G-4 dovesse davvero passare, è probabile che la Francia e la Gran Bretagna la ratificherebbero. Già più incerto è l'atteggiamento che assumerebbe la Russia in sede di ratifica. È difficile avanzare ipotesi anche su ciò che farebbero la Cina e gli Usa. Ma è per lo meno dubbio che decidano alla fine di approvare una riforma del CdS che al momento sembrano avversare, poiché sia Washington che Pechino temono che potrebbe avere come effetto una riduzione della propria influenza. Una riforma del massimo organo decisionale delle Nazioni Unite sembra per queste ragioni improbabile.

L'ampliamento del Consiglio di Sicurezza non è l'unica questione su cui le opinioni divergono. Sono ancora in corso i negoziati per arrivare ad un documento comune che includa gli altri aspetti rilevanti del progetto di riforma: sviluppo, terrorismo, disarmo e non proliferazione, Commissione per il consolidamento della pace e Consiglio sui diritti umani.

L'argomento su cui si registra la maggiore convergenza è il **terrorismo**. C'è un consenso generale sulla necessità di arrivare ad una convenzione complessiva sul terrorismo internazionale e la definizione data dal panel di esperti insediato dal segretario generale incontra l'approvazione della maggior parte delle delegazioni, anche se su alcuni aspetti – il suo carattere giuridicamente vincolante o meno, la definizione di “non combattente”, l'esclusione di ogni riferimento al diritto alla resistenza ad un'occupazione straniera – il dibattito è ancora aperto.

È molto difficile che si arrivi invece ad un accordo di ampio respiro sul **disarmo e la non proliferazione**. I negoziati sembrano essersi bloccati, essendosi manifestata finora una scarsa disponibilità al compromesso.

Anche il dibattito sulla **Commissione per il consolidamento della pace** ha incontrato alcune non trascurabili difficoltà. Manca ancora l'accordo su alcuni punti importanti: l'istituzione di cui la commissione dovrebbe essere un organo sussidiario (se il Consiglio di Sicurezza o l'Assemblea generale); quella che dovrebbe essere destinataria dei rapporti della commissione (se il Consiglio di Sicurezza o l'Ecosoc); la composizione e le modalità di funzionamento della commissione stessa.

Problematiche simili riguardano il prospettato **Consiglio per i diritti umani**: si discute se renderlo un organo permanente, a quale organo debba riferire, quale debba essere la sua composizione ecc. Sembra però che ci sia maggiore ottimismo sulla possibilità di raggiungere una soluzione condivisa al riguardo.

Contrariamente alle attese, negli ultimi giorni si è arrivati ad un accordo su molti aspetti della parte del documento relativa allo **sviluppo**. C'era molto pessimismo in merito a causa dell'opposizione degli Stati Uniti a molte delle espressioni, formulazioni e anche proposte di azione indicate nel testo che la presidenza dell'Ag ha presentato il 5 agosto. Comunque, manca un accordo sui riferimenti al commercio internazionale, agli “obiettivi di sviluppo del Millennio”, agli aiuti pubblici, alle nuove fonti di finanziamento dello sviluppo e al cambiamento climatico.

Al momento, quindi, non è certo se il vertice sarà in grado di votare un documento di ampio respiro com'era nelle intenzioni originali del segretario generale e del presidente dell'Assemblea generale. L'atteggiamento dei paesi europei e soprattutto degli Stati Uniti risulterà probabilmente decisivo per l'esito della vicenda.

**L'Unione Europea** ha dichiarato in più di un'occasione il suo pieno sostegno alle principali proposte di riforma delle Nazioni Unite presentate da Kofi Annan, di cui condivide appieno gli orientamenti, ed in particolare il concetto integrato di sicurezza collettiva. L'Unione rimane però profondamente divisa al suo interno sulla fondamentale questione della riforma della composizione del Consiglio di Sicurezza. La divisione in due blocchi, uno riconducibile alla Germania, che sostiene la proposta del G-4, e l'altro all'Italia, che sostiene invece la proposta *Uniting for Consensus*, è destinata ad incidere negativamente sulla capacità dell'Unione di svolgere un ruolo di primo piano nella riforma delle Nazioni Unite.

Contrariamente all'Ue, la posizione degli **Stati Uniti** in merito alla riforma delle Nazioni Unite si discosta in diversi punti dal piano sostenuto da Kofi Annan. Washington ha presentato ben 750 emendamenti al testo del presidente dell'Assemblea generale, molti dei quali sostanziali, ad appena tre settimane dall'apertura del vertice. Ciò ha suscitato un certo sconcerto, ma va ricordato che gli Usa hanno manifestato piena disponibilità a trattare fino all'ultimo minuto. L'ambasciatore americano all'Onu John Bolton ha osservato fra l'altro che non è detto che si debba votare un testo così lungo come l'attuale (che conta 39 pagine circa e 158 paragrafi), né che si debba per forza votare un unico documento. Gli Stati Uniti preferirebbero in effetti votare un testo unico molto più snello e poi documenti relativi ad argomenti specifici. Ciò però sembra contrastare con l'intenzione originaria di Annan di rendere il vertice una grande vetrina per dare nuovo lustro alle Nazioni Unite, fiaccate da una crisi di credibilità ed efficacia ed indebolite dai contrasti con gli Usa, e mostrare al mondo il rinnovato spirito di collaborazione della comunità internazionale.



## Indice

<b>Introduzione</b> .....	<b>p. 7</b>
<b>Parte prima - La riforma delle Nazioni Unite: dalla composizione del Consiglio di Sicurezza alla lotta al terrorismo internazionale</b> .....	<b>p. 9</b>
<b>1. La riforma della composizione del Consiglio di Sicurezza</b> .....	<b>p. 9</b>
1.1 Le due proposte di riforma del panel di alto livello	
1.2 Il documento di Kofi Annan <i>In larger freedom</i>	
1.3 La proposta del G-4	
1.4 La proposta dell'Unione Africana	
1.5 <i>Uniting for Consensus</i> e la posizione dell'Italia	
1.6 La posizione dei cinque attuali membri permanenti del CdS	
<b>Prospetto riassuntivo delle tre proposte di riforma della composizione del Consiglio di Sicurezza</b> .....	<b>p. 14</b>
1.7 Recenti sviluppi	
<b>2. La Commissione per il consolidamento della pace</b> .....	<b>p. 15</b>
2.1 La proposta del presidente dell'Ag Jean Ping	
<b>3. Il Consiglio per i diritti umani</b> .....	<b>p. 17</b>
3.1 La proposta del panel di alto livello	
3.2 La proposta di Kofi Annan: dalla commissione al consiglio	
3.3 La proposta del presidente dell'Ag	
3.4 Il dibattito sulla riforma della Commissione per i diritti umani	
<b>4. La lotta al terrorismo internazionale</b> .....	<b>p. 19</b>
4.1 Una strategia organica	
4.2 La definizione di terrorismo e la convenzione complessiva sul terrorismo	
4.3 Gli strumenti dell'Onu per il contrasto al terrorismo	
4.4 Stato attuale del dibattito	
<b>Parte seconda - La posizione degli Stati Uniti e dell'Unione Europea sulla riforma delle Nazioni Unite</b> .....	<b>p. 25</b>
<b>1. La posizione degli Stati Uniti</b> .....	<b>p. 25</b>
1.1 La Convenzione complessiva sul terrorismo internazionale	
1.2 Il disarmo e la non proliferazione di armi di distruzione di massa	
1.3 La Commissione per il consolidamento della pace	
1.4 I diritti umani e il Consiglio per i diritti umani	
1.5 Gli aiuti allo sviluppo	
1.6 La protezione dell'ambiente	
1.7 Le riforme istituzionali	
1.8 La riforma della composizione del Consiglio di Sicurezza	
<b>2. La posizione dell'Unione Europea</b> .....	<b>p. 33</b>
2.1 La Commissione per il consolidamento della pace	

- 2.2 La Convenzione complessiva sul terrorismo internazionale
- 2.3 Il Consiglio per i diritti umani
- 2.4 L' Agenzia delle Nazioni Unite per l' ambiente
- 2.5 Lo sviluppo
- 2.6 La riforma dell' Assemblea generale e del Consiglio economico e sociale
- 2.7 La riforma della composizione del Consiglio di Sicurezza

## Introduzione

Il vertice dei Capi di Stato e di governo dei paesi membri delle Nazioni Unite che si aprirà a New York il 14 settembre prossimo costituisce il più grande appuntamento nella storia dell'organizzazione mondiale: vi parteciperanno infatti oltre 170 leader provenienti da ogni angolo del mondo.

Il vertice sarà un cruciale momento di verifica del dibattito sulla riforma dell'Onu che è stato concretamente avviato dal segretario generale Kofi Annan il 12 novembre 2003, quando egli ha incaricato una commissione composta da quindici alte personalità internazionali, lo *High-Level Panel on Threats, Challenges and Change* (Panel di alto livello sulle minacce, le sfide e il cambiamento), di elaborare una proposta complessiva di riforma delle Nazioni Unite.

Il 2 dicembre 2004 il panel ha presentato al segretario generale un rapporto intitolato *A more secure world: our shared responsibility*, su cui si è incentrata una prima parte del dibattito all'interno dell'Onu.

Dopo la pubblicazione del documento del panel di alto livello, il dibattito è stato scandito dalle seguenti tappe:

- Il 21 marzo 2005 il segretario generale ha presentato il rapporto *In larger freedom: towards development, security, and human rights for all*, che integra ed emenda, alla luce dei successivi dibattiti, il rapporto del panel.

- L'iniziativa è poi passata nelle mani del presidente dell'Assemblea generale, il gabonese Jean Ping, che il 3 giugno ha presentato un primo *draft outline document*, che assume le indicazioni di riforma espresse dalle delegazioni dei paesi membri sul documento di Kofi Annan. Ping ha poi elaborato due ulteriori versioni del documento, pubblicate rispettivamente il 22 luglio ed il 5 agosto.

- Alla fine di agosto la delegazione americana all'Onu guidata dall'ambasciatore Bolton, appena nominato, ha in parte scompaginato il quadro del dibattito, presentando 750 emendamenti all'ultima versione del testo di Ping.

- Il presidente dell'Assemblea generale, d'intesa con Kofi Annan, ha quindi deciso di nominare un "gruppo ristretto" di circa trenta paesi rappresentanti dei diversi raggruppamenti regionali, per affrontare i capitoli più controversi del progetto di riforma (sviluppo, terrorismo, disarmo e non proliferazione, Commissione per il consolidamento della pace e Consiglio per i diritti umani). Il presidente dell'Assemblea generale ha presentato il 6 settembre, sulla base del lavoro svolto dal gruppo ristretto un *draft negotiating document* ("bozza di documento negoziale"), in cui vengono segnalati i numerosi punti su cui non c'è consenso. Al momento, pertanto, il dibattito è più che mai aperto.

Il confronto diplomatico sul tema cruciale della riforma della **composizione del Consiglio di Sicurezza** si è svolto per lo più a margine di quello sui documenti del presidente dell'Assemblea generale sulla base di tre proposte di riforma avanzate nel corso dell'estate:

- quella del cosiddetto "G-4", cioè il gruppo dei quattro principali paesi che aspirano ad un seggio permanente: Brasile, Germania, India e Giappone;
- quella dell'Unione Africana;

- quella del movimento *Uniting for Consensus*, di cui l'Italia è uno dei capofila.

Lo studio che segue si compone di due parti.

La prima parte prende in esame quattro temi che hanno avuto un'importanza centrale nella discussione generale sulla riforma delle Nazioni Unite:

- la riforma della composizione del Consiglio di Sicurezza;
- l'istituzione della Commissione per il consolidamento della pace;
- la riforma della Commissione per i diritti umani;
- il terrorismo.

La seconda parte esamina la posizione dell'**Unione Europea** e degli **Stati Uniti** sulla riforma dell'Onu. Nel caso dell'Unione Europea vengono presi in considerazione soprattutto i documenti approvati dai suoi organi principali (Consiglio europeo, Commissione e Parlamento). Nel caso degli Stati Uniti, ci si è concentrati sugli emendamenti recentemente presentati dalla delegazione americana al testo predisposto dal presidente dell'Assemblea generale.

## **Parte prima**

### **LA RIFORMA DELLE NAZIONI UNITE DALLA COMPOSIZIONE DEL CONSIGLIO DI SICUREZZA ALLA LOTTA AL TERRORISMO INTERNAZIONALE**

#### **1. La riforma della composizione del Consiglio di Sicurezza**

La riforma del Consiglio di Sicurezza (CdS) delle Nazioni Unite è uno degli aspetti politicamente più delicati e controversi del dibattito sulla riforma dell'Onu. È su di esso che si è finora concentrata gran parte dell'attività delle diplomazie.

Il CdS è attualmente composto di 15 membri (art. 23 della Carta dell'Onu): cinque permanenti con diritto di veto – Cina, Francia, Gran Bretagna, Russia e Stati Uniti – e dieci non permanenti eletti in rappresentanza delle varie aree regionali per un periodo di due anni e senza diritto di veto.

Dalla nascita delle Nazioni Unite la composizione del CdS è stata modificata una sola volta, nel 1965, quando il numero dei membri non permanenti è stato portato da sei a dieci, mentre quello dei permanenti è rimasto invariato (il numero totale dei membri è così passato da 11 a 15).

Per cambiare la composizione del CdS è necessario modificare l'art. 23 della Carta delle Nazioni Unite. Ciò può avvenire attraverso due procedure alternative, indicate rispettivamente negli artt. 108 e 109 della Carta stessa.

La prima procedura (art. 108) prevede che gli emendamenti alla Carta entrino in vigore se adottati dalla maggioranza dei due terzi dell'Assemblea generale (Ag) e ratificati da due terzi dei membri delle Nazioni Unite, ivi compresi tutti i membri permanenti del CdS, che dunque hanno una sorta di diritto di veto sulla definitiva entrata in vigore di qualunque modifica della Carta.

La seconda procedura (art. 109) richiede invece il voto favorevole di due terzi degli Stati membri dell'Ag nell'ambito di una conferenza generale appositamente convocata per attuare una revisione della Carta. Anche in questo caso è richiesto, per l'effettiva entrata in vigore della riforma, la ratifica da parte di tutti i membri permanenti del CdS.

Il dibattito attualmente in corso in Ag è orientato a seguire la prima procedura: non si sono infatti rilevate iniziative di paesi membri volte a convocare una conferenza generale di revisione.

In materia procedurale va ricordato che il 23 novembre 1998 l'Assemblea generale ha approvato, su iniziativa dell'Italia, la risoluzione 53/30 che prevede che per ogni riforma del CdS è necessario il consenso di 2/3 dei membri dell'Assemblea, anziché dei 2/3 dei soli membri presenti e votanti. Obiettivo della risoluzione era di assicurare che le proposte di riforma del CdS fossero approvate con il più ampio consenso possibile fra gli Stati membri, aspetto sul quale l'Italia ha sempre insistito. Poiché gli Stati membri dell'Onu attualmente sono 191, la maggioranza necessaria per l'approvazione di una riforma della carta dell'Onu è di 128 voti.

### 1.1 Le due proposte di riforma del panel di alto livello

Il rapporto del “Panel di alto livello sulle minacce, le sfide e il cambiamento” (*UN High-level Panel on Threats, Challenges and Change*), trasmesso il 2 dicembre 2004 al segretario generale Kofi Annan, sottolinea come dalla fine della guerra fredda l’efficienza del Consiglio di Sicurezza sia sensibilmente migliorata, così come la sua capacità di intervento in situazioni di emergenza. Tuttavia, nel rapporto si rileva come l’immagine e la credibilità del CdS siano state significativamente danneggiate dall’immobilismo del Consiglio stesso di fronte a genocidi e altre atrocità commesse negli ultimi anni. Vi si sottolinea inoltre che i contributi finanziari e militari forniti alle Nazioni Unite da parte di alcuni dei cinque membri permanenti sono modesti rispetto al loro status speciale e che spesso i membri non permanenti del Consiglio non hanno contribuito all’attività dell’organizzazione nella misura prevista dalla Carta dell’Onu.

Anche alla luce di queste considerazioni, il rapporto del panel indica alcuni criteri per la riforma del Consiglio di Sicurezza (par. 249):

1. accrescere il coinvolgimento nel processo decisionale dei paesi che contribuiscono maggiormente alle attività delle Nazioni Unite dal punto di vista finanziario, militare e diplomatico;
2. rendere maggiormente partecipi del processo decisionale i paesi rappresentativi dei raggruppamenti più numerosi, specialmente di quelli dei paesi in via di sviluppo;
3. evitare che la riforma indebolisca l’efficacia del CdS;
4. garantire un maggiore controllo democratico delle attività dell’organismo.

Il Panel ha avanzato dunque due proposte di riforma del CdS. Entrambe prevedono l’aumento dei membri da 15 a 24. Ciascun raggruppamento regionale (Africa, Asia e Pacifico, Europa, Americhe) sarebbe rappresentato da sei membri (tra permanenti e non permanenti).

Il modello A prevede la creazione di sei nuovi seggi permanenti, senza diritto di veto, e di tre seggi non permanenti di durata biennale non rinnovabile (come gli attuali).

Il modello B non prevede l’introduzione di nuovi seggi permanenti, ma crea una nuova categoria di otto seggi con un mandato della durata di quattro anni rinnovabile, più un nuovo seggio non permanente (e non rinnovabile) di due anni. Come avviene attualmente, i seggi non permanenti sarebbero assegnati tramite elezione.

Per quanto riguarda il diritto di veto, il rapporto lo definisce espressamente un istituto “anacronistico”, inadatto ad un’epoca di crescente democratizzazione e, pur riconoscendo l’impossibilità di eliminarlo, perché importante per la salvaguardia degli interessi degli Stati membri più potenti, suggerisce di non estenderlo ai nuovi membri permanenti. Il panel raccomanda inoltre che i cinque Stati che detengono il diritto di veto vi ricorrano eventualmente solo quando siano in gioco i loro interessi vitali e vi rinuncino, invece, quando siano in discussione interventi per far fronte a genocidi o violazioni dei diritti umani su larga scala.

### 1.2 Il documento di Kofi Annan In larger freedom

Il 21 marzo 2005 il segretario generale Kofi Annan ha presentato all’Assemblea generale un nuovo rapporto, *In larger freedom: towards development, security, and human rights for all*, che integra ed emenda, alla luce dei successivi dibattiti, il rapporto del panel. Nella parte riguardante il CdS (parr. 167 – 170), il segretario generale si è limitato a riproporre i modelli di riforma A e B elaborati dal panel senza esprimere una preferenza fra i due. Annan ha auspicato che “gli Stati membri concordino di prendere

una decisione su questo importante tema prima del vertice di settembre”. Il segretario generale ha inoltre sostenuto che sarebbe preferibile che gli Stati membri giungano a questa decisione per consenso, ma che il mancato raggiungimento del consenso non può costituire un alibi per continuare a posporre la decisione.

### 1.3 La proposta del G-4

Il 6 luglio 2005 il cosiddetto G-4, cioè il gruppo dei quattro principali paesi che aspirano ad un seggio permanente – Brasile, Germania, India e Giappone – ha impresso un’accelerazione al dibattito sulla riforma del CdS, presentando formalmente all’Ag un progetto di risoluzione.

La proposta del G-4 prevede l’ampliamento del CdS da 15 a 25 membri – quindi con un seggio in più rispetto alla proposta del segretario generale – di cui 11 permanenti (i cinque attuali più sei nuovi) e 14 non permanenti (i dieci attuali più quattro nuovi). Il diritto di veto rimarrebbe limitato agli attuali 5 membri per un periodo di almeno 15 anni, al termine del quale si potrebbe eventualmente decidere una sua estensione anche ai nuovi membri permanenti.

I sei nuovi membri permanenti dovrebbero essere così suddivisi:

- 2 dall’Africa
- 2 dall’Asia
- 1 dall’America latina e dai Caraibi
- 1 dall’Europa occidentale e altri Stati

I quattro nuovi membri non permanenti, invece dovrebbero provenire:

- 1 dall’Africa
- 1 dall’Asia
- 1 dall’America latina e dai Caraibi
- 1 dall’Europa orientale e altri Stati

La proposta del G-4 prevede che entro una settimana dall’eventuale approvazione della risoluzione, i paesi che intendano candidarsi ai nuovi seggi permanenti lo notificano al presidente dell’Ag. L’elezione definitiva dei membri permanenti dovrebbe avvenire nei tempi più rapidi possibili, e comunque non oltre dodici settimane dall’approvazione della risoluzione stessa.

L’obiettivo dichiarato del G-4 è di ottenere un riequilibrio politico, economico e demografico della composizione del Consiglio di Sicurezza, sancendo il definitivo superamento dell’equilibrio internazionale basato sui rapporti di forza emersi dopo la seconda guerra mondiale<sup>2</sup>.

Il progetto di risoluzione del G-4 è stato sottoscritto da 27 paesi, poi divenuti 29, fra cui molti europei (Belgio, Repubblica Ceca, Danimarca, Francia, Grecia, Islanda, Lettonia, Lituania, Polonia, Portogallo, Ucraina) e otto microstati dell’Oceano Indiano e dell’Oceano Pacifico. Nel corso del successivo dibattito anche la Gran Bretagna ha dichiarato il suo sostegno alla proposta del G-4<sup>3</sup>.

### 1.4 La proposta dell’Unione Africana

L’Unione Africana (Ua) ha svolto un ruolo importante durante il dibattito sulla riforma del CdS, ed in forza del significativo numero dei paesi che ne fanno parte (53) potrebbe far pendere il piatto della bilancia in un senso o in un altro. In occasione del

---

<sup>2</sup> Gli attuali cinque membri permanenti del CdS sono infatti le cinque potenze uscite vincitrici da quella guerra.

<sup>3</sup> Per il riepilogo della posizione degli attuali membri permanenti del CdS si veda il par. 1.1.7

vertice dei Capi di Stato africani svoltosi a Sirte, in Libia, fra il 4 e il 6 luglio, l'Ua ha elaborato un progetto di risoluzione che prevede una riforma del CdS non troppo diversa da quella del G-4. La proposta dell'Ua prevede infatti un allargamento del Consiglio a 26 membri (uno in più della proposta del G-4), con l'istituzione di sei nuovi membri permanenti con diritto di veto e cinque non permanenti, di cui due da assegnare all'Africa.

I sei nuovi membri permanenti dovrebbero essere suddivisi esattamente come quelli della proposta del G-4 (2 dall'Africa, 2 dall'Asia, 1 dall'America latina e dai Caraibi, 1 dall'Europa occidentale e altri Stati).

I cinque nuovi membri non permanenti, invece, dovrebbero provenire: 2 dall'Africa, 1 dall'Asia, 1 dall'America latina e dai Caraibi, 1 dall'Europa orientale e altri Stati. L'Ua rivendica inoltre il diritto di selezionare i paesi che sederebbero in Consiglio in rappresentanza dell'Africa, anche se, in base all'art 23 della Carta, essi dovrebbero essere comunque eletti dall'Ag.

Le uniche differenze con la proposta del G-4 sono dunque l'attribuzione immediata del diritto di veto ai sei nuovi membri permanenti e l'assegnazione di due nuovi seggi non permanenti all'Africa anziché di uno soltanto. La differenza fra le due proposte è dunque obiettivamente limitata, ma pur essendosi svolti diversi incontri a luglio e agosto fra i rappresentanti del G-4 e dell'Ua non si è riusciti a raggiungere un compromesso. All'interno dell'Ua non mancano d'altronde le divisioni, avendo già sette paesi espresso l'aspirazione ad ottenere un seggio permanente.

### 1.5 Uniting for Consensus e la posizione dell'Italia

I paesi che non condividono l'impostazione dal G-4 e si oppongono, in particolare, all'aumento dei seggi permanenti, hanno dato vita al raggruppamento *Uniting for Consensus* (UfC), di cui l'Italia è uno dei capofila. Secondo tale raggruppamento le modifiche alla Carta, comprese quelle riguardanti il CdS, dovrebbero avvenire sulla base del più ampio consenso possibile, per non danneggiare la legittimità delle Nazioni Unite.

A luglio 2005 il movimento UfC ha fatto circolare a New York, senza però depositarla formalmente all'Ag, una proposta di riforma del CdS che prevede l'allargamento a 25 membri, con dieci nuovi membri non permanenti. Il CdS sarebbe dunque composto dagli attuali cinque membri permanenti con diritto di veto e da venti non permanenti senza diritto di veto eleggibili per due anni in base a questa suddivisione:

- 6 dall'Africa
- 5 dall'Asia
- 4 dall'America latina e dai Caraibi
- 3 dall'Europa occidentale e altri Stati
- 2 dagli Stati dell'Europa orientale

Una novità significativa di tale proposta consiste nel ruolo che verrebbe attribuito ai diversi gruppi regionali dell'Onu, ai quali sarebbe data la facoltà di definire al proprio interno le modalità di elezione, ed eventualmente anche di rielezione o di rotazione nell'assegnazione dei seggi. Verrebbe così riconosciuto un maggior ruolo ai gruppi regionali rispetto alla situazione attuale.

Il ministro degli Esteri italiano, Gianfranco Fini, ha sottolineato che la proposta dell'UfC "riflette l'impostazione che ha per lungo tempo caratterizzato l'approccio dell'Italia, con quegli aggiustamenti necessari a tenere conto della posizione degli altri

importanti paesi che fanno parte del movimento UfC”. Nella stessa occasione Fini ha puntualizzato che la proposta “risponde all’esigenza di un’ampia partecipazione degli Stati membri al CdS, ma nel quadro di una formula flessibile, che consenta ai paesi dotati di maggiori risorse una partecipazione più continuativa. Ferma rimane la contrarietà all’istituzione di nuovi membri permanenti – opzione che riteniamo del tutto superata dall’evoluzione del sistema delle relazioni internazionali e gravemente lesiva della legittimità percepita del Consiglio e delle sue decisioni –, la necessità del periodico passaggio elettorale e la valorizzazione della dimensione regionale, idonea anche a lasciare aperta la strada ad una sempre più attiva partecipazione dell’Unione Europea al Consiglio, nella prospettiva del seggio europeo”. Fini ha inoltre sottolineato come la proposta dell’UfC vada intesa “come un contributo per ulteriori discussioni nel quadro del processo di consultazioni avviato dal presidente dell’Assemblea generale, che intendiamo affrontare con flessibilità e spirito di apertura nella prospettiva di individuare una formula di compromesso che apra la strada ad una decisione consensuale”<sup>4</sup>. Da questa valutazione discende anche la decisione italiana di non depositare formalmente il progetto di risoluzione, che pure è stato inviato a tutti i paesi membri dell’Onu. Alla luce della più recente evoluzione della situazione, l’Italia ha comunque deciso di chiedere la registrazione del progetto di risoluzione dell’UfC.

#### *1.6 La posizione dei cinque attuali membri permanenti del CdS*

Come si è visto Francia e Gran Bretagna si sono ufficialmente pronunciate a favore dell’attribuzione del seggio permanente alla Germania, sostenendo esplicitamente la proposta del G-4. Meno definita è invece la posizione degli altri tre membri permanenti del CdS. La Russia, pur non avendo aderito a nessuna proposta di riforma, si è pronunciata a favore dell’attribuzione di un seggio permanente alla Germania<sup>5</sup>; la Cina, pur non vedendo di buon occhio la proposta del G-4 perché storicamente contraria all’attribuzione di un seggio permanente a India e Giappone, non si è schierata a favore di altre proposte di riforma; gli Stati Uniti, invece, sono favorevoli ad un ampliamento del CdS più limitato di quello ipotizzato nelle tre proposte presentate, ed in particolare non vogliono più di uno/due nuovi membri permanenti. Tutti gli attuali membri permanenti, in particolare Cina, Russia e Stati Uniti, sono fermamente contrari all’estensione del diritto di veto.

---

<sup>4</sup> Intervento del ministro degli Affari esteri Gianfranco Fini alla riunione congiunta delle Commissioni Affari esteri di Camera e Senato sulla riforma del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, 22 luglio 2005, [http://www.esteri.it/ita/6\\_38\\_90\\_01.asp?id=1917&mod=3&min=1](http://www.esteri.it/ita/6_38_90_01.asp?id=1917&mod=3&min=1)

<sup>5</sup> Con una dichiarazione del presidente russo Vladimir Putin del 30 agosto 2005.

**PROSPETTO RIASSUNTIVO DELLE TRE PROPOSTE DI RIFORMA DELLA COMPOSIZIONE  
DEL CONSIGLIO DI SICUREZZA**

	<b>Composizione attuale del CdS</b>	<b>Proposta del G-4</b>	<b>Proposta dell'Unione Africana</b>	<b>Proposta di <i>Uniting for consensus</i></b>
<b>Numero complessivo dei membri</b>	<b>15</b>	<b>25</b>	<b>26</b>	<b>25</b>
<b>Membri permanenti</b> (fra parentesi quelli aggiuntivi)	<b>5</b>	<b>11 (6)</b>	<b>11 (6)</b>	<b>5 (-)</b>
Africa	-	2 (2)	2 (2)	-
Asia	1	3 (2)	3 (2)	1
America latina	-	1 (1)	1 (1)	-
Europa occidentale	2	3 (1)	3 (1)	2
Federazione Russa	1	1	1	1
Stati Uniti	1	1	1	1
<b>Membri non permanenti</b> (fra parentesi quelli aggiuntivi)	<b>10</b>	<b>14 (4)</b>	<b>15 (5)</b>	<b>20 (10)</b>
Africa	3	4 (1)	5 (2)	6 (3)
Asia	2	3 (1)	3 (1)	5 (3)
America latina	2	3 (1)	3 (1)	4 (2)
Europa orientale	1	2 (1)	2 (1)	2 (1)
Europa occidentale	2	2 (-)	2 (-)	3 (1)
<b>Diritto di veto</b>	ai 5 membri permanenti attuali	ai 5 membri permanenti attuali*	A tutti i membri permanenti: attuali e aggiuntivi	ai 5 membri permanenti attuali

\* Possibile estensione ai nuovi membri permanenti non prima di 15 anni.

### 1.7 Recenti sviluppi

In seguito al fallimento dell'ultimo vertice fra G-4 e Unione Africana, svoltosi il 4 agosto a Sirte, in Libia, le trattative sulla riforma del CdS si sono parzialmente arenate. Come ricordato, il quorum per far approvare una risoluzione di riforma in Ag è di 128 voti, e la proposta del G-4 conterebbe oggi sul sostegno orientativo di 115/120 paesi. Se il G-4 decidesse dunque di presentare la risoluzione di riforma in Assemblea generale, l'esito sarebbe incerto. Dato che nessuna delle tre proposte di riforma del CdS sembra godere di un sufficiente consenso, a metà agosto il segretario generale Kofi Annan ha proposto di fissare a dicembre 2005 il termine ultimo per l'approvazione della riforma del CdS, per evitare che la controversia intorno a questo tema paralizzi il vertice di metà settembre.

Il 5 agosto il presidente dell'Ag Jean Ping ha presentato una terza bozza rivista che, per la parte riguardante il CdS (parr. 134 – 136), non contiene variazioni rispetto alle due precedenti edizioni (del 3 giugno e del 22 luglio). Nel testo di Ping, che verrà sottoposto al summit di New York, si riafferma genericamente il sostegno ad una riforma complessiva del CdS che renda l'organo più rappresentativo, efficiente, e trasparente, con l'obiettivo di rafforzarne l'efficacia e la funzionalità. Si raccomanda inoltre che il CdS adatti le sue modalità di lavoro in modo da accrescere il coinvolgimento degli Stati non membri del Consiglio, rafforzarne il controllo democratico sulla sua attività ed accrescerne la trasparenza.

Alla fine di agosto il presidente dell'Assemblea generale, anche per far fronte alle divergenze emerse in seguito alla presentazione di 750 emendamenti da parte della delegazione americana<sup>6</sup>, ha nominato un gruppo ristretto composto da rappresentanti di 30 paesi – fra cui i cinque membri permanenti del CdS – con il compito di affrontare alcune delle questioni più controverse del testo che verrà sottoposto al summit. La parte riguardante la riforma del CdS non è stata, al momento in cui si scrive, oggetto di revisioni sostanziali.

## **2. La Commissione per il consolidamento per la pace**

Un'altra questione al centro del dibattito sulla riforma dell'Onu è quella riguardante l'istituzione di una Commissione per il consolidamento della pace (Peacebuilding Commission, Pbc). La proposta del panel del dicembre 2004 di istituire una Pbc nasce dalla necessità di “riempire un buco” nel sistema istituzionale delle Nazioni Unite. Infatti, come afferma Kofi Annan nel rapporto *In larger freedom*, nessun organo dell'Onu ha attualmente il compito specifico di assistere in modo efficace i paesi nella transizione dallo stato di guerra a quello della pace durevole.

La nuova Commissione per il consolidamento della pace avrebbe il compito di collegare, nel sistema istituzionale dell'Onu, il settore della sicurezza a quello dello sviluppo. Il suo ruolo sarebbe quello di monitorare e supervisionare in modo continuativo la situazione degli Stati falliti o in via di disgregazione (*failed o failing states*), aiutandoli ad intraprendere la strada della ripresa e della ricostruzione.

Anche se nel corso del dibattito si è registrato un ampio consenso sulla necessità di istituire la Commissione per il consolidamento della pace, vi sono ancora dei punti sostanziali sui quali non si è raggiunto un pieno accordo. Il problema principale riguarda l'“affiliazione” dell'organo. La proposta del panel prevede che la nuova

---

<sup>6</sup> Per l'analisi dettagliata della posizione americana vedi *infra*.

commissione sia un organo sussidiario del Consiglio di Sicurezza, ma alcuni Stati preferirebbero che essa dipendesse dal Consiglio economico e sociale (Ecosoc) o dall'Assemblea generale, altri che avesse uno status autonomo.

### 2.1 La proposta del presidente dell'Ag Jean Ping

L'ultima bozza di riforma presentata dal presidente dell'Ag, il gabonese Jean Ping, il 5 agosto prevede che nella fase iniziale di ricognizione del conflitto, per il periodo in cui il Consiglio di Sicurezza segue lo sviluppo della situazione, la Commissione per il consolidamento della pace renda conto ad esso. Per le fasi successive, invece, dovrebbe rendere conto direttamente all'Ecosoc.

Altro tema al centro del dibattito è quello della composizione della commissione. L'ultima proposta di Ping prevede che quando essa è chiamata ad affrontare la specifica situazione di un paese siano coinvolti:

- le autorità nazionali del paese preso in esame;
- i paesi della regione impegnati nel processo di ricostruzione, così come le principali organizzazioni regionali e sub-regionali;
- i maggiori contributori finanziari e di personale militare coinvolti nell'azione di ricostruzione;
- i più importanti rappresentanti dell'Onu sul campo e altri rappresentanti Onu;
- le istituzioni finanziarie regionali ed internazionali che potrebbero svolgere un ruolo rilevante.

La commissione dovrebbe inoltre dotarsi di un comitato organizzativo responsabile delle questioni procedurali ed organizzative composto da:

- sette membri del Consiglio di Sicurezza, fra cui cinque permanenti e due non permanenti;
- sette membri del Consiglio economico e sociale, eletti dai gruppi regionali, con particolare considerazione verso i paesi che hanno maturato esperienze nell'affrontare le situazioni post-conflitto;
- cinque membri fra i dieci principali contributori al bilancio "ordinario" e a quello "volontario" dell'Onu, selezionati da una lista fornita dal segretario generale;
- cinque fra i dieci principali contributori di personale militare e civile per le diverse missioni, selezionati da una lista fornita dal segretario generale.

I "contributori principali" cambiano però a seconda che si calcoli l'entità della contribuzione al bilancio "ordinario" delle Nazioni Unite o a quello "volontario". Nell'ultima bozza di Ping vengono considerate entrambe le quote. Parallelamente lo stesso ragionamento vale per i cinque principali contributori alle missioni di pace. Infatti la graduatoria varia a seconda dei tipi di "missioni operative" prese in considerazione.

La bozza di Ping prevede una configurazione variabile della Pbc, cioè la possibilità che membri ad hoc vengano invitati a partecipare alle sedute dell'organo quando si trattano questioni relative ai singoli paesi. Potrebbero così svilupparsi maggiori sinergie tra Onu, organizzazioni regionali, sub-regionali, autorità nazionali, società civile.

Massima considerazione viene data al ruolo della Banca mondiale e del Fondo monetario internazionale. Oltre alla presenza di delegati delle suddette organizzazioni viene auspicata l'istituzione in seno all'Onu di un fondo pluriennale permanente per la

ricostruzione post-conflitto, finanziato da contributi volontari. La stessa Pbc diventerebbe in questo modo il coordinatore tra i vari contribuenti/donatori.

Per garantire la massima funzionalità dell'organo, si propone inoltre che la commissione venga affiancata da un organo di supporto, l'Ufficio di supporto al consolidamento della pace (Peacebuilding Support Office). Esso verrebbe istituito nell'ambito del Segretariato e finanziato con le risorse finanziarie esistenti. Avrebbe il compito di coordinare le attività della Pbc con l'azione del segretario generale che – compatibilmente con la sua agenda – è invitato ad assistere a tutti i meeting della Pbc.

### **3. Il Consiglio per i diritti umani**

La proposta di riforma della Commissione per i diritti umani (Cdu), elaborata dal panel di alto livello nel dicembre 2004, nasce dall'esigenza di restituire credibilità e prestigio ad uno degli organi più criticati delle Nazioni Unite. La Cdu, che è attualmente un organo sussidiario del Consiglio economico e sociale, è composta da 53 Stati membri e si riunisce annualmente a Ginevra per sei settimane con il compito di monitorare e preparare rapporti sul rispetto degli standard internazionali dei diritti umani.

Recentemente la modalità di elezione dei membri e la presenza in commissione di Stati che hanno sistematicamente violato i diritti umani – si pensi alla partecipazione di Cuba ed all'ultima presidenza assunta dalla Libia – sono state oggetto di crescenti critiche. Molti Stati membri e lo stesso segretario generale hanno espressamente criticato l'eccessiva politicizzazione e l'inefficienza della commissione.

#### 3.1 La proposta del panel di alto livello

Il panel di alto livello ha proposto di trasformare la Cdu in un organo a composizione universale affiancando ad esso un "Consiglio o panel consultivo" (Advisory Council or Panel) composto da quindici esperti indipendenti eletti secondo il criterio dell'equa ripartizione geografica. La composizione universale rifletterebbe efficacemente l'idea dell'universalità dei diritti umani. Inoltre, grazie alla configurazione allargata della Cdu, i dibattiti verrebbero nuovamente focalizzati sulle tematiche all'ordine del giorno evitando le attuali controversie sugli Stati che vi sono rappresentati.

#### 3.2 La proposta di Kofi Annan: dalla commissione al consiglio

Progressivamente la discussione in seno all'Onu si è fortemente distaccata dalla proposta del panel focalizzandosi su un progetto di riforma sensibilmente diverso formulato da Kofi Annan nel rapporto *In larger freedom*. Il segretario generale ha proposto di trasformare la Cdu in un più ristretto Consiglio per i diritti umani (Human Rights Council, Hrc) in cui sarebbero eleggibili solo quegli Stati che rispettano i più alti standard in materia di diritti umani. I membri sarebbero eletti direttamente dall'Assemblea generale con una maggioranza dei 2/3 dei presenti e votanti.

#### 3.3 La proposta del presidente dell'Ag

La dichiarazione finale per il vertice di settembre proposta da Jean Ping si pone sulla scia del rapporto di Kofi Annan, precisando ulteriormente il ruolo del Consiglio per i diritti umani. Nel testo di Ping il nuovo organo si configura come un forum di discussione nel campo dei diritti umani e delle libertà fondamentali. Esso ha il compito

di fornire consulenza all'Ag al fine di migliorare le norme di diritto internazionale in materia e di promuovere la cooperazione internazionale nel campo dei diritti umani con lo scopo di facilitare l'attuazione degli impegni presi dagli Stati. Inoltre, se richiesto, l'Hrc potrebbe assistere gli Stati membri attraverso servizi di consulenza, di cooperazione tecnica e di *capacity building*. Potrebbe anche formulare raccomandazioni circa la promozione e la protezione dei diritti umani nelle situazioni di massima urgenza rivolgendosi tanto agli Stati membri quanto al sistema delle Nazioni Unite.

Anche la configurazione dell'Hrc viene ulteriormente specificata nel documento di Jean Ping. L'organo, che avrebbe sede a Ginevra, avrebbe tra i 30 ed i 50 membri. Gli Stati vi sarebbero rappresentanti sulla base del principio dell'equa ripartizione geografica e del contributo fornito alla promozione ed alla protezione dei diritti umani; i membri, inoltre, sarebbero valutati nel corso del loro mandato triennale tramite un apposito meccanismo di verifica.

Nonostante venga generalmente riconosciuta l'urgenza e la necessità di riformare la Cdu, sostituendola con un nuovo organo in grado di funzionare più efficacemente, molte sembrano essere quindi le questioni ancora aperte<sup>7</sup>.

### 3.4 Il dibattito sulla riforma della Commissione per i diritti umani

La proposta di trasformare la Cdu in un consiglio a composizione ristretta e di eleggere i membri sulla base del rispetto dei "più alti standard dei diritti umani" è stata accolta favorevolmente da molti paesi, fra cui i 25 che appartengono all'Unione Europea. Tuttavia la delegazione cinese ha affermato che il nuovo meccanismo di elezione nega di fatto l'accesso all'organo alla maggior parte dei paesi in via di sviluppo. La critica che maggiormente viene sollevata è che restringendo la composizione non si risolve il problema della politicizzazione dell'organo, ma al contrario se ne affida la *leadership* ad una elite dei paesi, per la maggior parte occidentali.

Un ulteriore problema riguarda la collocazione del nuovo organo nel sistema istituzionale dell'Onu. La Cdu attualmente è un organo sussidiario dell'Ecosoc. Il panel ha proposto che divenga un organo principale delle Nazioni Unite. Nella dichiarazione finale di Jean Ping l'Hrc si configura invece come organo sussidiario dell'Ag, rimandando ai prossimi cinque anni la decisione dell'Ag di trasformarlo o meno in un organo principale. L'attuale affiliazione della Cdu all'Ecosoc garantisce la protezione e la tutela dei diritti economici e sociali. Alcune organizzazioni non governative hanno sottolineato come l'affiliazione dello Hrc ad altri organi delle Nazioni Unite possa portare a dare minor rilievo ai paesi in via di sviluppo, che già sarebbero penalizzati in termini di rappresentanza.

La delegazione del gruppo arabo ha criticato il meccanismo di revisione in base al quale sarebbero valutati i membri dello Hrc durante lo svolgimento del mandato triennale, sottolineando come esso possa prestarsi a manipolazioni politiche a danno di questo o quel paese.

---

<sup>7</sup> Gli interventi delle delegazioni citate fanno riferimento alle posizioni ufficiali espresse durante il meeting informale sulla proposta di riforma del segretario generale tenutosi presso la Commissione per i diritti umani a Ginevra il 20 giugno 2005. Press Release HR/CN71110.

#### **4. La lotta al terrorismo internazionale**

Messo a punto nel clima successivo all'11 settembre, il progetto di riforma delle Nazioni Unite non poteva non affrontare la questione del contrasto al terrorismo internazionale.

Il panel di alto livello incaricato da Kofi Annan di fornire raccomandazioni per riformare l'Onu ha inserito nel suo rapporto una sezione specificamente dedicata all'argomento, mettendo in luce la novità della minaccia terroristica e sottolineando la necessità di elaborare una strategia di contrasto organica e l'opportunità di dotare l'Onu di appropriati strumenti operativi. Il panel ha anche proposto una definizione generale del fenomeno terroristico, nell'intento di risolvere definitivamente un'*impasse* diplomatica che si trascina da decenni.

Gli altri documenti relativi alla riforma delle Nazioni Unite – il rapporto del segretario generale e le diverse bozze di documento finale presentate dalla presidenza dell'Assemblea generale – hanno nel complesso ridotto la portata delle proposte avanzate dal panel, soprattutto per quanto riguarda gli strumenti di anti-terrorismo di cui dotare l'Onu.

La definizione di terrorismo data dai saggi del panel è stata però ripresa sia nel rapporto del segretario generale del marzo 2005 sia dalle diverse bozze di documento finale presentate dal presidente dell'Ag Jean Ping nel giugno, nel luglio e nell'agosto 2005. Il testo del panel rimane pertanto un importante punto di riferimento.

##### 4.1 Una strategia organica

Il rapporto del panel, *A more secure world: our shared responsibility*, reso pubblico il 2 dicembre 2004, rileva due elementi di novità nella minaccia terroristica: in primo luogo, l'emersione del terrorismo radicale di matrice islamica radicale o 'jihadista', slegato dal potere di uno Stato e strutturato in forma di rete di cellule autonome o semi-autonome per le quali al Qaeda costituisce il principale punto di riferimento ideologico; in secondo luogo, la disponibilità di materiali utilizzabili in attacchi non convenzionali in grado di provocare un grande numero di vittime – nell'ordine delle migliaia piuttosto che delle centinaia.

Questo nuovo tipo di terrorismo, viene ricordato, prospera in un ambiente dove prevale la miseria e/o dove vige l'oppressione politica, ovvero dove sono in corso conflitti regionali o è in atto un'occupazione militare straniera, in poche parole dove è diffuso un forte senso di dipendenza e di esclusione. Esso approfitta delle capacità ridotte di controllo del territorio degli Stati deboli. Pertanto, suggerisce il rapporto, è necessario elaborare una strategia in grado di affrontare le diverse questioni – di sicurezza, geopolitiche e socio-economiche – che intrecciandosi favoriscono la diffusione del terrorismo. Alla repressione militare e di polizia deve affiancarsi, secondo i saggi del panel, uno sforzo collettivo per aiutare gli Stati a dotarsi di efficaci capacità di reazione e prevenzione.

Il rapporto presentato dal segretario generale Kofi Annan il 21 marzo 2005, *In larger freedom*, sposa la tesi del panel e indica cinque "pilastri" su cui impostare la "strategia complessiva" di contrasto al terrorismo: 1) dissuadere i singoli individui dal ricorrere al terrorismo o dal fiancheggiarlo; 2) impedire il finanziamento delle attività terroristiche e negare ai terroristi l'accesso ad armi e/o materiali non convenzionali; 3) scoraggiare gli Stati dallo 'sponsorizzare' o sostenere in altro modo il terrorismo; 4) sviluppare migliori capacità di anti-terrorismo, facendo ampio ricorso alla collaborazione internazionale; 5) impedire che la lotta al terrorismo vada a detrimento

della difesa e del rispetto dei diritti dell'uomo. In proposito, il segretario generale propone la nomina di un *rapporteur* speciale che riferisca periodicamente alla Commissione per i diritti umani circa la compatibilità tra le misure anti-terroristiche e le norme internazionali relative ai diritti umani. Questa misura non è stata però ripresa in seguito.

L'ultima bozza di documento finale da votare alla 60ma sessione dell'Assemblea generale di settembre 2005, presentata il 5 agosto dalla presidenza dell'Ag, accoglie con favore il concetto strategico del segretario generale e manifesta l'intenzione di adottarlo ufficialmente. Nella bozza, tuttavia, contrariamente alle sue versioni precedenti, cade ogni riferimento alle cause che alimentano il fenomeno terroristico, che viene individuato esclusivamente nei termini di politica di sicurezza, come una minaccia globale da condannare senza appello e da contrastare con tutti i mezzi leciti. Gli Stati Uniti, inoltre, hanno proposto di eliminare dal testo della presidenza dell'Ag il riferimento al proposito di "adottare", suggerendo la formula meno impegnativa "prendere in considerazione", la strategia di Kofi Annan.

#### 4.2 La definizione di terrorismo e la convenzione complessiva sul terrorismo

Il contributo di maggiore rilievo dato dai membri del panel di alto livello è il tentativo, accolto poi tanto dal segretario generale quanto dalla presidenza dell'Ag, di dare una definizione esaustiva del terrorismo.

Non esiste una convenzione complessiva sul terrorismo, nota il rapporto del panel, a causa dell'incapacità degli Stati membri dell'Onu di trovare un accordo su cosa chiamare 'terrorismo'. Due ordini di problemi hanno finora impedito un compromesso: il primo riguarda l'equiparazione, da alcuni sostenuta e da altri avversata, tra il 'terrorismo' perpetrato da singoli e il c.d. "terrorismo di Stato" (espressione usata da Kofi Annan, che fa proprie le argomentazioni del panel); il secondo concerne il ricorso a mezzi terroristici in risposta ad un'occupazione straniera.

Per quanto riguarda la prima questione, il panel ricorda che l'uso della forza da parte degli Stati verso i singoli individui è regolato da una vasta mole di norme internazionali – la stessa Carta delle Nazioni Unite, le Convenzioni di Ginevra e lo Statuto di Roma – che condannano e puniscono gli atti illeciti di violenza. Legalmente, fanno notare i membri del panel, la Carta e le convenzioni di Ginevra e Roma, nonché le varie convenzioni sul terrorismo, sarebbero sufficienti a regolare l'uso della forza da parte di attori non statali e quindi anche di gruppi di terroristi. Tuttavia, la normativa vigente è priva di quel forte valore simbolico che la condanna degli atti terroristici implicitamente richiede. Per questo motivo è urgente, secondo il panel, trovare una definizione universalmente riconosciuta di terrorismo e su questa base elaborare una convenzione generale sul terrorismo.

Riguardo al secondo argomento – il rapporto tra terrorismo e resistenza nazionale – i saggi del panel sostengono che non esiste alcuna giustificazione morale o legale, neanche quindi il richiamo al diritto di resistenza all'occupazione, per un atto che deliberatamente mira a uccidere civili o non combattenti.

"Il forte e chiaro quadro normativo dell'Onu che circonda l'uso della forza da parte dello Stato", conclude il rapporto, "deve essere integrato da un quadro normativo di eguale autorità che circoscriva l'uso della forza da parte di attori non statali".

Richiamandosi alla risoluzione 1566 del CdS (2004)<sup>8</sup>, il panel sostiene quindi che “[a]ttacchi contro civili e non combattenti devono essere chiaramente e inequivocabilmente condannati da tutti”.

Sulla base della soluzione da loro proposta ai due ordini di problemi richiamati più sopra, i membri del panel hanno offerto una definizione di terrorismo con l’obiettivo di raccogliere il consenso necessario per stipulare la tanto invocata convenzione complessiva sul terrorismo internazionale. Il panel, dunque, ha definito il terrorismo come

“ogni azione, in aggiunta agli atti già specificati dalle convenzioni in vigore sui diversi aspetti del terrorismo, le Convenzioni di Ginevra e la Risoluzione 1566 del Consiglio di Sicurezza (2004), che sia intesa ad arrecare morte o grave danno fisico a civili o non combattenti, quando il proposito di tale atto, per sua natura e contesto, è intimidire una popolazione o costringere un governo o un’organizzazione internazionale a fare o ad astenersi dal fare qualsiasi atto.”

Nel suo rapporto il segretario generale Annan non ha introdotto alcuna modifica al testo del panel. Annan si è detto convinto che la proposta dei saggi del panel contenga un’alta ispirazione morale ed ha esortato i Capi di Stato e governo a farla propria e a concludere una convenzione complessiva sul terrorismo prima della fine della 60ma sessione dell’Assemblea generale (settembre 2006).

La definizione di terrorismo data dal panel non ha incontrato grandi obiezioni. Tuttavia, già a partire dalla prima bozza di documento finale presentata il 3 giugno 2005 dalla presidenza dell’Assemblea generale, è caduto il riferimento alle convenzioni su aspetti specifici del terrorismo e a quelle di Ginevra, nonché alla risoluzione 1566 del CdS. Inoltre, gli Stati Uniti hanno proposto di sostituire l’espressione “civili e non combattenti” con quella generica di “altri”.

Il rapporto del panel suggerisce che, insieme alla promozione della definizione di terrorismo in seno all’Assemblea generale, si riconosca esplicitamente che la violenza di Stato è condannata dalle Convenzioni di Ginevra e dagli altri testi richiamati sopra. In questo modo i membri del panel hanno inteso sottolineare l’opportunità politica di accompagnare all’istituzione di un accordo internazionale di condanna al terrorismo come atto individuale perpetrato contro vittime inermi la riaffermazione dell’illiceità della violenza di Stato contro i singoli individui. Questa proposta, raccolta dal segretario generale, non ha però passato la prova nei dibattiti in seno all’Ag. L’uso della forza da parte dello Stato e le norme internazionali che lo regolano non vengono mai menzionate nelle diverse bozze di documento finale presentate dal presidente dell’Ag Ping.

#### 4.3 Gli strumenti dell’Onu per il contrasto al terrorismo

Gli strumenti di contrasto al terrorismo di cui sono dotate le Nazioni Unite, rileva il panel, vanno rafforzati. In particolare, è opportuna una più vasta partecipazione degli Stati alle dodici convenzioni su singoli aspetti del terrorismo patrocinate dall’Onu e una più larga adesione alle otto raccomandazioni speciali date dalla Financial Action

---

<sup>8</sup> La risoluzione 1566 dell’8 ottobre 2004 richiama gli Stati ad attenersi ai loro obblighi internazionali di contrasto al terrorismo, condanna come atti terroristici l’attacco contro civili o non combattenti o la presa di ostaggi con lo scopo di ricattare un governo o una organizzazione internazionale, e contiene una serie di raccomandazioni che ricordano da vicino quelle contenute nel rapporto del panel. La terminologia del testo che definisce gli atti terroristici da condannare è stata parzialmente ripresa dai saggi nella loro definizione di terrorismo.

Task Force dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (Ocse) per essiccare le fonti di finanziamento di cui beneficia la rete del terrore.

Secondo il panel, anche gli strumenti operativi, non solo quelli giuridici, vanno rafforzati. Il panel suggerisce di dare alla Direzione esecutiva del Comitato anti-terrorismo, istituito dalla risoluzione 1373 del Consiglio di Sicurezza nel settembre 2001, il ruolo di "clearing house" nella fornitura da uno Stato ad un altro di assistenza militare, di polizia e nel controllo delle frontiere. Inoltre il comitato dovrebbe avvalersi di un fondo allestito dal CdS specificatamente destinato alla creazione di capacità anti-terrorismo negli Stati che ne sono sprovvisti.

Il rapporto del panel dedica grande attenzione al ruolo che il Consiglio di Sicurezza può giocare nella lotta al terrorismo, in particolare attraverso l'imposizione di sanzioni sia contro gli Stati sia contro gli individui compromessi con attività terroristiche (nel 1999 e 2000 il CdS ha sanzionato sia Osama bin Laden e al Qaeda sia il regime dei Talebani in Afghanistan). È opportuno, secondo i saggi del panel, che il CdS appronti un meccanismo standard di imposizione graduale di sanzioni contro gli Stati inadempienti ai loro obblighi internazionali. Il panel, comunque, invita il CdS ad esercitare maggiore cautela nell'inserire presunti soggetti terroristici nella 'lista nera' e a garantire riesami periodici e possibilità di appello.

Il rapporto di Kofi Annan aggiunge due importanti raccomandazioni sui rischi di terrorismo nucleare e biologico, sottolineando come un unico attentato di questo genere potrebbe innescare una reazione a catena di eventi dalle conseguenze potenzialmente catastrofiche. I materiali fissili in eccesso, ammonisce il segretario generale, devono essere messi in sicurezza o – meglio ancora – eliminati. Il terrorismo biologico va combattuto invece rafforzando i sistemi sanitari locali, incrementando i fondi destinati al Global Outbreak Alert and Response Network dell'Organizzazione mondiale della sanità (Oms), che ha dimostrato di essere uno strumento molto valido.

La bozza di documento finale della presidenza dell'Assemblea generale raccoglie le raccomandazioni del panel e del segretario generale solo in linea generale. Viene riconosciuta l'importanza della collaborazione internazionale, del rispetto della Carta e degli altri accordi internazionali in materia di terrorismo (e ribadito l'invito a prendervi parte agli Stati che ancora ne sono fuori), così come viene sottolineata l'importanza dell'assistenza dell'Onu nella creazione di efficaci capacità di anti-terrorismo. Viene anche ribadito l'impegno ad adottare la convenzione sul terrorismo internazionale durante la 60ma sessione dell'Ag. Tuttavia, non viene ripresa alcuna delle misure specifiche suggerite dal panel e da Kofi Annan (il rafforzamento del Global Outbreak Alert and Response Network dell'Oms viene accolto nella sezione dedicata allo sviluppo, ma non viene messo in relazione al contrasto al terrorismo). Viene invece accolta la raccomandazione ad aumentare gli sforzi per una rapida entrata in vigore della Convenzione internazionale per la soppressione degli atti di terrorismo nucleare. Inoltre viene richiesto al CdS di rafforzare i meccanismi di verifica, monitoraggio e attuazione delle misure di anti-terrorismo prese sotto i suoi auspici. Infine, la bozza della presidenza dell'Ag richiama l'impegno assunto dai membri dell'Onu ad assistere le vittime degli attentati terroristici e le loro famiglie (un emendamento proposto dagli Usa suggerisce di fornire sostegno agli sforzi nazionali di assistenza piuttosto che promettere assistenza diretta da parte dell'Onu).

#### 4.4. Lo stato dei negoziati

Sul tema del terrorismo si è registrato un consenso più ampio che in altri capitoli della prospettata riforma delle Nazioni Unite. Anche gli Stati Uniti hanno proposto relativamente pochi emendamenti alla sezione sul terrorismo della bozza di documento finale presentata dalla presidenza dell'Assemblea generale. Ciò non stupisce, visto che l'urgenza con la quale è stato affrontato il problema del terrorismo internazionale è dipesa largamente dagli sforzi degli Usa di mettere la questione in primo piano. È stato un successo della diplomazia americana che sia stata proposta una definizione di terrorismo come atto di violenza indiscriminata da parte di un soggetto non statale per "intimidire una popolazione o costringere un governo o un'organizzazione internazionale dal fare o dall'astenersi dal fare un qualsiasi atto" – tenendo separata la questione dall'uso della forza da parte di uno Stato. La definizione proposta dal panel, secondo la maggioranza degli esperti, combacia infatti con l'opinione prevalente alla Casa Bianca. Sia il panel che il segretario generale hanno sottolineato, nei loro rapporti, che gli strumenti di regolazione (e condanna) dell'uso illecito della forza da parte degli Stati verso i singoli esistono già e che pertanto nulla osta a definire il terrorismo solo come un atto di un attore non statale. Tuttavia il suggerimento del panel di accompagnare alla condanna del terrorismo la riaffermazione della condanna della violenza da parte dello Stato appare politicamente opportuno. In questo modo si dimostrerebbe che il punto di vista di chi tende ad equiparare la violenza di Stato ad un atto terroristico non viene respinto *tout court*, ma più semplicemente collocato nel suo giusto contesto legale. I documenti successivi hanno tralasciato questo punto, così come sono stati eliminati i riferimenti alle radici sociali, economiche e politiche del fenomeno terroristico. Anche se è improbabile che il dibattito sulla riforma si possa arenare sulla sola questione del terrorismo, una maggiore flessibilità avrebbe forse contribuito a creare un clima di maggiore disponibilità al compromesso.



## Parte seconda

### LA POSIZIONE DEGLI STATI UNITI E DELL'UNIONE EUROPEA SULLA RIFORMA DELLE NAZIONI UNITE

#### 1. La posizione degli Stati Uniti d'America

Notoriamente, il rapporto tra l'attuale amministrazione americana e le Nazioni Unite è stato caratterizzato da tensioni e difficoltà, soprattutto in seguito all'intervento in Iraq da parte della coalizione a guida Usa nel marzo 2003, un intervento non avallato dall'Onu e definito "illegale" dal segretario generale Kofi Annan nell'autunno 2004. Una parte dell'amministrazione e della maggioranza repubblicana al Congresso nutre una marcata diffidenza nei confronti dell'Onu, che viene vista come un'organizzazione costosa e inefficace. Negli Usa è inoltre diffusa la convinzione che governi ostili o che – come la Francia – hanno all'interno dell'Onu un peso sproporzionato alle loro reali capacità politiche e militari si servano spesso dell'organizzazione come strumento per contrastare le politiche americane. La credibilità delle Nazioni Unite negli Usa è stata seriamente minata anche dallo scandalo del programma *Oil for food*, che è peraltro oggetto di un'inchiesta autonoma da parte del Congresso.

Una parte considerevole dell'*establishment* economico e politico degli Stati Uniti, comunque, continua a considerare il rapporto con le Nazioni Unite un asse centrale della politica estera americana, in special modo grazie alla legittimità che il patrocinio dell'Onu conferisce ad azioni internazionali che contemplino strumenti di coercizione, compreso l'uso della forza. A questa corrente di pensiero non appartengono solo i democratici e i loro gruppi di riferimento nella società civile, ma anche numerosi conservatori. Analogamente, la diffidenza nei confronti dell'Onu non è assente tra le fila dei democratici.

Queste due correnti si sono confrontate in occasione del dibattito che ha preceduto il vertice di settembre e l'apertura della 60ma sessione dell'Assemblea generale. Nella stessa settimana di giugno sono stati resi pubblici due documenti americani di orientamento nettamente divergente, se non opposto, in merito al rapporto con l'Onu. La Camera dei Rappresentanti degli Usa ha approvato un testo di proposta di riforma dell'Onu molto critico nei confronti dell'organizzazione, mentre una speciale *task force* bipartisan, istituita dall'autorevole US Institute for Peace e presieduta da due noti esponenti politici – Newt Gingrich e George Mitchell – ha formulato una serie di raccomandazioni di riforma in uno spirito decisamente più costruttivo.

Il testo della Camera dei Rappresentanti, approvato con 221 voti contro 184, ignora il progetto di riforma avanzato dal segretario generale dell'Onu Kofi Annan nel suo rapporto *In larger freedom*. Al contrario, esso contiene una serie di misure restrittive sul budget dell'Onu, minacciando, in caso di una loro mancata attuazione, di dimezzare la quota del Pil americano destinata alle Nazioni Unite<sup>9</sup>. Il rapporto Gingrich-Mitchell va nella direzione opposta, sostenendo che il rafforzamento delle Nazioni

---

<sup>9</sup> Cfr. *Henry J. Hyde United Nations Reform Act of 2005*, approvato dalla Camera dei Rappresentanti il 6 giugno 2005 (il testo è disponibile sul sito web: [www.govtrack.us/congress/bill.xpd?bill=h109-2745](http://www.govtrack.us/congress/bill.xpd?bill=h109-2745)).

Unite è nell'interesse degli Stati Uniti. Il rapporto, pur molto duro sulle inefficienze dell'Onu, chiede che vengano ampliate le capacità di intervento dell'Onu anche attraverso una limitazione del tradizionale principio di non ingerenza negli affari interni di uno Stato e sottolinea la necessità che l'Onu sia messa in grado di intraprendere misure tempestive per difendere i diritti umani e scongiurare atrocità come quelle commesse in Ruanda, nei Balcani o nel Darfur<sup>10</sup>.

Pur diffidente e spesso critica nei confronti dell'Onu, l'amministrazione Bush non ha in realtà rinunciato a svolgere un ruolo attivo e di primo piano all'interno dell'organizzazione. Il testo approvato dalla Camera dei Rappresentanti è stato espressamente criticato dalla Casa Bianca, che non risulta abbia mai preso in considerazione l'idea di minacciare un dimezzamento del contributo finanziario degli Usa qualora l'Onu non accolga le proposte americane.

A fine agosto il nuovo ambasciatore americano all'Onu, John Bolton, ha presentato una lunga lista di emendamenti (ben 750) alla proposta di riforma dell'organizzazione formulata dal presidente dell'Assemblea generale (Ag). Alcune modifiche suggerite da Bolton daranno certamente luogo a controversie, ma, nel complesso, esse non mirano a ridurre il ruolo delle Nazioni Unite, quanto ad orientarne l'azione verso le principali questioni di sicurezza, mettendo in secondo piano i temi della *governance* politica globale e dello sviluppo.

Per avere un quadro d'insieme della posizione degli Usa in merito alla riforma delle Nazioni Unite occorre dunque far riferimento in primo luogo agli emendamenti presentati da Bolton al documento del presidente dell'Ag, che è poi il testo su cui si sta attualmente incentrando il dibattito sulla riforma<sup>11</sup>.

### 1.1 La convenzione complessiva sul terrorismo internazionale

Gli Stati Uniti, secondo il testo presentato da Bolton, auspicano di potere concludere entro la fine della 60ma sessione dell'Assemblea generale dell'Onu (cioè entro settembre 2006) i negoziati su una convenzione complessiva sul terrorismo internazionale. Bolton ha però proposto di eliminare il riferimento, contenuto nel testo del presidente dell'Ag, all'auspicio di trovare un accordo sulla definizione legale degli atti terroristici. In una lettera ai suoi colleghi ambasciatori, Bolton ha spiegato che, a parere degli Stati Uniti, la convenzione non dovrebbe fornire una lista chiusa di atti terroristici.

### 1.2 Il disarmo e la non proliferazione di armi di distruzione di massa

Gli americani propongono una notevole revisione della sezione dedicata al disarmo e alla non proliferazione di armi e materiali nucleari, biologici, radiologici e chimici. Il testo del presidente Ping tenta di stabilire un equilibrio tra le misure di disarmo, di garanzia del legittimo uso pacifico dell'energia nucleare e di contrasto alla proliferazione di armi e dei loro vettori, inserendo l'intera questione in un quadro multilaterale di accordi e azioni concertate. Gli Stati Uniti invece trattano l'intera questione esclusivamente dal punto di vista delle politiche di contrasto alla

---

<sup>10</sup> Cfr. *American Interest and UN Reform. Report of the task force on United Nations*, United States Institute for Peace, giugno 2005 (disponibile sul sito web: [www.usip.org/un/report/usip\\_un\\_report.pdf](http://www.usip.org/un/report/usip_un_report.pdf)).

<sup>11</sup> Cfr. *United States of America – proposed amendments to the Revised draft outcome document of the High-level Plenary Meeting of the General Assembly of September 2005 submitted by the President of the General Assembly*, 17 agosto 2005 (il testo è disponibile sul sito web: [www.reformtheun.org/index.php/articles/1352](http://www.reformtheun.org/index.php/articles/1352)).

proliferazione (la combinazione di armi non convenzionali e terrorismo viene indicata come la principale minaccia alla sicurezza globale), enfatizzando la necessità che tutti gli Stati adempiano ai loro obblighi in merito. Inoltre gli Usa suggeriscono di inserire un'esortazione a tutti gli Stati a prendere parte all'Iniziativa di sicurezza per la proliferazione (*Proliferation Security Initiative*, Psi) e ad adottare la Dichiarazione sui principi di interdizione che ne sta alla base (la Psi è un'iniziativa promossa dagli Usa nel maggio 2003 per intercettare traffici di armi o materiali non convenzionali e dei loro vettori).

Il testo emendato dagli Stati Uniti non fa alcun cenno all'impegno al disarmo da parte dei c.d. "Stati nucleari" (Cina, Francia, Gran Bretagna, Russia e Stati Uniti), pure sancito dall'art. VI del Trattato di non proliferazione nucleare (Tnp), che è invece richiamato nel testo del presidente Ping.

Dal documento del presidente dell'Ag gli Usa propongono di espungere la menzione dell'impegno dei membri dell'Onu a far sì che il Trattato sul bando complessivo dei test nucleari (firmato dagli Usa al tempo di Clinton, ma fortemente osteggiato dall'amministrazione Bush) entri rapidamente in vigore, nonché il riferimento all'opportunità di creare nel mondo delle "zone libere da armi nucleari".

Allo stesso modo gli americani ritengono opportuno cassare l'invito alla Conferenza per il Disarmo di Ginevra ad accelerare i lavori per la conclusione di un altro accordo da molti invocato, il Trattato sulla riduzione dei materiali fissili, e a prevenire una corsa alle armi nucleari nello spazio.

Gli Usa suggeriscono anche di evitare ogni riferimento al diritto (sancito dall'art. IV del Tnp) degli Stati a sviluppare tecnologie nucleari per scopi civili, anche se tale diritto non viene contestato.

Il riferimento a forum, intese e accordi multilaterali è annacquato. Il quadro multilaterale viene integrato dal riferimento a possibili azioni unilaterali o bilaterali.

### 1.3 La Commissione per il consolidamento della pace

Il testo emendato dagli Stati Uniti non presenta novità rivoluzionarie nella sezione dedicata al consolidamento della pace (o *peacebuilding*) e al nuovo organo dell'Onu che dovrebbe gestire le attività in quest'ambito. Il testo degli americani, in generale, tende a ridurre il ruolo della Peacebuilding Commission, rendendo più vaghi i riferimenti al suo mandato, alla sua composizione e alle sue capacità operative. Per gli americani, così come per la presidenza dell'Ag, la commissione può trattare i casi che le affida il Consiglio di Sicurezza. Secondo gli Stati Uniti, infatti, la commissione deve essere un organo sussidiario del CdS. Gli Usa prevedono quindi che, qualora un paese sia in gravi difficoltà, esso possa richiedere l'aiuto della commissione al Consiglio di Sicurezza e non al Consiglio economico e sociale.

Inoltre, se per il testo del presidente dell'Ag la commissione dovrebbe fornire una "consulenza" (*advise*) circa le migliori strategie di ricostruzione post-conflittuale, per gli Usa essa può fornire solo "raccomandazioni" (*recommendations*): un'altra modifica interpretabile come un tentativo di limitarne il ruolo.

Per quanto riguarda la composizione della commissione, gli Usa propongono alcune novità importanti, fra cui la presenza nel comitato organizzativo della commissione dei soli cinque membri permanenti del CdS, invece che di sette membri del CdS.

Secondo il progetto originale, il comitato organizzativo si riunisce in incontri ad hoc con altri paesi, selezionati di volta in volta in base al particolare caso da trattare. Fra

coloro che hanno diritto a partecipare a queste riunioni gli Usa inseriscono anche gli Stati i cui interessi abbiano diretta attinenza con le questioni relative al paese sotto esame.

#### 1.4 I diritti umani e il Consiglio per i diritti umani

Gli Usa suggeriscono di adottare un linguaggio più forte nei paragrafi di apertura della sezione sui diritti umani, sottolineando più volte l'invito a tutti gli Stati ad adempiere all'obbligo di proteggere i diritti individuali e le libertà fondamentali delle persone.

La denuncia degli atti di discriminazione viene circoscritta dagli Usa alla discriminazione di razza, genere, lingua e religione. Nel testo della presidenza dell'Ag invece viene specificamente condannata la discriminazione dovuta alle opinioni politiche e all'origine nazionale o sociale.

Nella parte dedicata all'impegno della comunità internazionale a promuovere i diritti umani, gli Usa propongono di cassare il riferimento al "diritto allo sviluppo" menzionato dal testo del presidente Ping.

Nella sottosezione dedicata allo "Stato di diritto", gli Usa propongono di eliminare il sostegno, espresso dal testo originale, alla creazione di un'Unità di assistenza per lo Stato di diritto in seno al Segretariato delle Nazioni Unite, che avrebbe il compito di fornire assistenza giudiziaria e amministrativa agli Stati più fragili.

Nella sottosezione intitolata "democrazia", il testo americano inserisce un lungo paragrafo che enfatizza la necessità di favorire e promuovere dovunque nel mondo l'emersione della democrazia, definita l'"aspirazione naturale di tutti i popoli". Il testo, citando un discorso di Annan del 2000 in occasione di una riunione della Comunità delle Democrazie, un'organizzazione che gli Usa sostengono attivamente, ricorda come l'aumento del numero delle democrazie nel mondo coincida con la progressiva realizzazione dei principi e dei valori della Carta delle Nazioni Unite.

Il testo emendato dagli americani elimina ogni riferimento al Tribunale penale internazionale, un'istituzione invisa all'attuale amministrazione americana (gli Usa, che hanno firmato lo Statuto del Tribunale ai tempi di Clinton, non hanno mai ratificato il trattato).

La sottosezione intitolata "La responsabilità di proteggere", che costituiva una rilevante novità del rapporto del panel di alto livello ed è al centro del già citato rapporto bipartisan Gingrich-Mitchell sulla riforma dell'Onu, in quanto limita il principio della non-ingerenza negli affari interni di uno Stato e invita la comunità internazionale e l'Onu ad agire per prevenire o arrestare crimini di massa, viene ampiamente rimaneggiata nel testo presentato da Bolton. Pur non contrastando con l'ispirazione di fondo del testo originale, gli emendamenti proposti dagli Usa indeboliscono l'impegno della comunità internazionale e dell'Onu a prevenire o arrestare crimini internazionali come il genocidio, i crimini di guerra, la pulizia etnica e i crimini contro l'umanità. In una lettera ai suoi colleghi ambasciatori, Bolton spiega che non è intenzione degli Stati Uniti negare le responsabilità della comunità internazionale, bensì semplicemente evitare di mettere sullo stesso piano le responsabilità dello Stato nel quale vengano commessi crimini internazionali e quelle degli altri Stati. Inoltre, nel tentativo di eliminare una formulazione del testo del presidente dell'Ag che adombra un certo automatismo tra l'insorgere di una crisi e l'azione internazionale, gli Usa sostituiscono il passo in cui si parla di un "obbligo" di agire con un più indefinito richiamo "ad essere pronti" a fronteggiare le crisi. Gli Usa

tengono anche a sottolineare che la mancata autorizzazione del CdS non costituisce una preclusione ad un'azione di prevenzione o repressione dei crimini menzionati sopra, ed eliminano l'invito ai cinque membri permanenti del CdS ad astenersi dall'uso del veto nei casi che riguardano crimini internazionali.

Gli Stati Uniti sono concordi con la proposta contenuta nel testo della presidenza dell'Ag di sostituire la screditata Commissione per i diritti umani con un più ristretto e selezionato Consiglio per i diritti umani. Gli Usa condividono il mandato e le modalità di funzionamento suggeriti nella bozza di documento finale, mentre ritengono indispensabile indicare i requisiti necessari per potere fare parte del consiglio. Secondo gli Stati Uniti non possono essere eletti membri del Consiglio per i diritti umani i paesi che sono soggetti a misure imposte in base agli artt. 41 e 42 della Carta delle Nazioni Unite o che sono sotto esame da parte di una commissione d'inchiesta dell'Onu o di qualsiasi altro tipo di indagine legata alla violazione dei diritti dell'uomo. Inoltre, per gli Usa la rappresentanza regionale non deve essere assunta come un rigido criterio di eleggibilità al consiglio, bensì solamente come un indirizzo di massima.

### 1.5 Gli aiuti allo sviluppo

Gli Stati Uniti lamentano che la parte dedicata allo sviluppo – che comprende temi come gli aiuti, il debito estero dei paesi poveri, il commercio internazionale, la cooperazione Sud-Sud (cioè tra paesi sottosviluppati o in via di sviluppo), la condizione delle donne e dei bambini, la difesa dell'ambiente, l'educazione, la lotta contro l'Aids/Hiv, gli speciali bisogni dell'Africa – è troppo estesa. Si tratta effettivamente della sezione più corposa della bozza di documento finale, ma si deve tenere conto che il vertice di settembre 2005 era stato originariamente pensato come un'occasione per valutare i progressi compiuti nell'attuazione degli obiettivi di sviluppo contenuti nella Dichiarazione del Millennio nel 2000.

La versione americana del testo introduce cambiamenti fondamentali. Innanzitutto, cade ogni riferimento agli “obiettivi di sviluppo del Millennio” (*Millennium Development Goals*, Mdg). La mancata menzione di quello che doveva essere l'argomento centrale del grande meeting di settembre ha suscitato sconcerto nelle delegazioni di molti paesi e nella stampa internazionale, tanto che Bolton si è sentito in dovere di scrivere una lettera di spiegazioni ai suoi colleghi ambasciatori. Gli Stati Uniti, ricorda Bolton, sostengono con forza gli obiettivi di sviluppo della Dichiarazione del Millennio del 2000, compreso il dimezzamento entro il 2015 della popolazione mondiale che vive sotto la soglia di povertà. Tuttavia, nota l'ambasciatore Usa, tali obiettivi sono stati spesso confusi con altri elaborati in forma di proposta dal Segretariato dell'Onu nel 2001, e che non sono mai stati oggetto di un accordo tra gli Stati. Gli Usa contestano alcune di queste misure – come la fissazione di una proporzione tra la quota di aiuti pubblici allo sviluppo e il prodotto nazionale lordo. In effetti, nel testo della presidenza dell'Ag l'espressione “obiettivi di sviluppo del Millennio” viene usata indistintamente per gli obiettivi stabiliti nella Dichiarazione e per quelli proposti dal Segretariato. Poiché gli Usa aderiscono ai primi, ma non ai secondi, l'espressione “Mdg” contiene un'ambiguità inaccettabile per Washington. La formulazione alternativa suggerita dagli americani è “obiettivi di sviluppo concordati internazionalmente” – ci si riferisce cioè solo a quelli contenuti nella Dichiarazione del Millennio.

Il testo corretto dagli Usa introduce in apertura di sezione un apprezzamento per la diminuzione “senza precedenti” della povertà di cui il mondo ha fatto esperienza

nella passata generazione, alludendo alla crescita del Sudest asiatico, della Cina o dell'India.

Gli Usa sottolineano poi più di una volta la necessità di dare attuazione al c.d. "Monterrey Consensus", un accordo di principio raggiunto nel 2002, in occasione di un meeting della "Comunità delle Democrazie" a Monterrey, in Messico. Nell'accordo si propongono riforme orientate al libero mercato e si enfatizza l'opportunità di condizionare la concessione di aiuti o di misure di alleggerimento del debito estero dei paesi meno sviluppati a una maggiore responsabilità nella gestione amministrativa e finanziaria da parte di questi ultimi. In linea con il Monterrey Consensus, una serie di emendamenti proposti dagli Usa al testo del presidente dell'Ag esorta gli Stati più poveri a combattere la corruzione, a favorire i traffici internazionali di merci e a creare un clima di maggiore fiducia nel settore privato in modo da attirare più investimenti esteri. Tra le riforme necessarie per i paesi in via di sviluppo, gli Usa citano una chiara definizione dei diritti di proprietà e delle regole di mercato.

La decisione dei membri del G-8 di cancellare il debito verso le istituzioni finanziarie internazionali di diciotto tra i paesi più poveri del mondo viene salutata con favore dagli americani, che propongono però di cancellare ogni altro riferimento contenuto nella bozza del presidente Ping ad un ulteriore alleggerimento del peso del debito estero.

Washington chiede anche di eliminare l'impegno a devolvere entro il 2015 lo 0,7% del Pnl agli aiuti allo sviluppo, affermato continuamente in passato dal segretario generale Annan e accolto, per es., dall'Unione Europea. Gli Usa, come ricorda Bolton nella lettera ai suoi colleghi ambasciatori, non hanno mai approvato questa misura e anzi si riservano di destinare i loro aiuti in modo più selettivo, in base cioè alle *performance* economiche e politiche dei paesi beneficiari.

Gli Usa propongono anche di cancellare ogni riferimento all'*International Financial Facility* (If), la linea di credito internazionale elaborata dal ministro delle finanze britannico Gordon Brown per il G-8 di Gleneagles dello scorso giugno. Gli Usa si sono sempre opposti a questo provvedimento. Il testo della presidenza dell'Ag specifica, in realtà, che il contributo da devolvere alla linea di credito è puramente volontario, ma questa specificazione non è stata evidentemente ritenuta sufficiente dagli americani.

Nel testo proposto dagli Usa sono stati egualmente cancellati i passi che si richiamano alla possibilità, sempre su base volontaria, di introdurre una tassa sui biglietti aerei, destinandone gli introiti alla lotta contro l'Aids/Hiv. Tale proposta era stata lanciata lo scorso inverno dal presidente francese Jacques Chirac, ma aveva subito incontrato l'opposizione americana. A proposito della lotta all'Aids, gli americani propongono di cancellare dal testo l'esortazione rivolta alle case farmaceutiche a rendere meno onerosi i prezzi dei farmaci anti-retrovirali per i paesi africani più colpiti dalla pandemia.

Nel complesso, queste proposte evidenziano come gli americani abbiano più di un dubbio sul rafforzamento del ruolo dell'Onu come "agenzia per lo sviluppo". Washington ha fra l'altro proposto l'eliminazione del passo della bozza del presidente dell'Ag Ping in cui si auspica un maggiore coinvolgimento delle Nazioni Unite nelle questioni legate allo sviluppo.

### 1.6 La protezione dell'ambiente

Gli Usa propongono ampi rimaneggiamenti alla sezione dedicata alla difesa dell'ambiente e allo sviluppo sostenibile. In particolare, contestano l'inserimento nella bozza di documento finale del principio, sancito dalla Conferenza di Rio del 1992, della "responsabilità comune ma differenziata", che tende a far ricadere principalmente sulle spalle dei paesi più industrializzati i costi per la protezione dell'ambiente.

È nota l'opposizione dell'amministrazione Bush al Protocollo di Kyoto e le sue perplessità sull'assunto che ne è alla base, che cioè sia in atto un cambiamento climatico dovuto all'opera dell'uomo. Gli emendamenti presentati dagli Usa cassano ogni riferimento tanto al cambiamento climatico come fatto universalmente riconosciuto, quanto al Protocollo di Kyoto e alle sue disposizioni. Egualmente eliminato è il passo relativo all'invito a concludere al più presto i negoziati per un accordo quadro che regoli le politiche ambientali nel periodo successivo all'estinzione di Kyoto, ovvero a partire dal 2012. Anche il riferimento all'attuazione della Convenzione sulla diversità biologica manca nel testo emendato dagli Usa.

Gli Stati Uniti pongono maggiore enfasi rispetto al testo originale sullo sviluppo di tecnologie in grado di ottimizzare i consumi e ridurre l'impatto delle emissioni di gas serra sull'ambiente.

### 1.7 Le riforme istituzionali

Il testo presentato da Bolton non contiene grandi novità nelle sezioni dedicate alla riforma delle istituzioni delle Nazioni Unite, con l'eccezione della parte dedicata al Consiglio per i diritti umani di cui si è già fatta menzione. È comunque indicativa degli attuali indirizzi di politica estera americana la proposta di eliminare i passi del testo di Ping che indicano l'Assemblea generale come il principale organo deliberante (*chief deliberative policy-making body*) e di quelli che ne sottolineano il ruolo centrale nella fissazione degli standard internazionali e nella codificazione del diritto internazionale. Gli Stati Uniti suggeriscono anche di far cadere l'invito rivolto alla presidenza dell'Ag a creare un gruppo permanente, geograficamente rappresentativo, che faccia da *trait d'union* tra l'Assemblea e il Segretariato e raccomandi alla presidenza azioni correttive nella gestione dei lavori dell'Ag.

Una modifica più rilevante viene inserita nella sottosezione dedicata al Consiglio economico e sociale. In sostanza, gli americani propongono di cassare il paragrafo che conferisce all'Ecosoc un importante ruolo, in cooperazione con il Consiglio di Sicurezza e la Commissione per il consolidamento della pace, nell'ambito delle attività di ricostruzione post-conflittuale, forse per evitare una duplicazione di compiti che nuocerebbe all'efficacia dell'azione degli organi Onu.

Di un certo rilievo sono gli emendamenti riguardanti i criteri di assunzione del personale dell'Onu, inseriti nella sezione dedicata al Segretariato. Secondo gli Usa, i criteri basati sulle capacità e le doti individuali dovrebbero prevalere su quelli relativi alla nazionalità o area geografica d'appartenenza.

### 1.8 La riforma del Consiglio di Sicurezza

Il testo di Bolton dedica uno spazio limitato alla questione al centro dell'attenzione della stampa e degli osservatori mondiali: la riforma del Consiglio di Sicurezza. Anche la bozza di documento finale della presidenza dell'Ag tratta la questione in modo succinto, limitandosi a sottolineare la necessità di rendere il CdS più efficiente e più trasparente. Dagli emendamenti della diplomazia americana al testo del

presidente Ping non si può ricavare alcun elemento circa la posizione degli Usa sull'allargamento del Consiglio di Sicurezza e sull'ingresso di nuovi membri permanenti. Naturalmente, però, gli Usa hanno una loro posizione che, seppure mai comunicata in modo organico, si basa su alcuni assunti politici che è il caso di illustrare più dettagliatamente.

Gli Stati Uniti non hanno dato appoggio a nessuna delle tre principali proposte di riforma del Consiglio di Sicurezza, quella del G-4, quella dell'Unione africana e quella del gruppo *Uniting for Consensus*. L'amministrazione Bush non ha comunicato ufficialmente quale sia la sua posizione in merito ad ognuna delle questioni attinenti all'allargamento del massimo organo delle Nazioni Unite, e tuttavia gli ambienti diplomatici hanno fatto filtrare qualche elemento di fondo.

Gli Usa, innanzitutto, non hanno alcuna fretta di avviare il dibattito sull'ampliamento del CdS e auspicano, così come il segretario generale Annan, un rinvio del dibattito in merito. Inoltre ritengono della massima importanza stabilire con chiarezza i requisiti di eleggibilità al nuovo CdS ampliato, soprattutto per quanto riguarda gli eventuali ulteriori membri permanenti. Gli Stati Uniti, comunque, sono dell'opinione che l'allargamento del CdS dovrebbe limitarsi a cinque nuovi membri al massimo, di cui solo uno o due permanenti. Uno di questi dovrebbe spettare al Giappone, a cui il presidente Bush ha dato esplicito e pubblico appoggio. L'altro dovrebbe essere eletto tenendo in debita considerazione la rappresentanza regionale, il che escluderebbe la Germania – l'Europa occidentale è già rappresentata da due paesi – e forse l'India.

In un incontro con il cancelliere tedesco Gerhard Schröder tenutosi la scorsa primavera, Bush ha affermato di "non opporsi" alla candidatura tedesca. Tuttavia, è chiaro che la Germania non è sulla lista delle preferenze degli americani. Alcuni osservatori ritengono che il mancato appoggio degli Usa alla Germania sia una rappresaglia dell'amministrazione Bush contro Schröder a causa della ferma opposizione del cancelliere all'intervento armato in Iraq. Altri però fanno notare che esistono altre considerazioni politiche di più lungo periodo che giustificano l'atteggiamento americano.

Innanzitutto, gli Usa avversano ogni riforma che ne possa diluire l'influenza in seno al Consiglio di Sicurezza. La Camera dei Rappresentanti Usa ha dato voce a questa preoccupazione con una direttiva secondo cui gli Usa devono bloccare ogni riforma che estenda il diritto di veto, riduca l'efficienza del Consiglio di Sicurezza e, per l'appunto, diminuisca il peso degli Usa in seno all'Onu. Per questo motivo gli Stati Uniti ritengono opportuno un incremento limitato dei membri del CdS, sostenendo la creazione di due nuovi seggi permanenti soltanto, a cui fra l'altro non verrebbe concesso il diritto di veto. Il Giappone, a cui hanno dato pieno sostegno, è un alleato di lunga data degli Stati Uniti, con i quali ha stretti legami anche in campo militare. Inoltre è governato da un premier, Junichiro Koizumi, che vanta ottime relazioni con Bush e che sembra favorito per ottenere un nuovo mandato alle elezioni anticipate che lui stesso ha convocato proprio per il mese di settembre. L'ingresso nel Consiglio di Sicurezza di un partner fidato come il Giappone è visto favorevolmente da Washington, anche perché, grazie all'aumento del suo prestigio e della sua influenza politica, il Giappone potrebbe meglio contenere le ambizioni della Cina, i cui interessi nel Pacifico occidentale appaiono sempre più in contrasto o in concorrenza con quelli americani.

In secondo luogo, alcuni analisti hanno sottolineato come per gli Usa potrebbe essere controproducente l'ingresso nel CdS di un altro paese europeo. Questo potrebbe

infatti favorire la formazione di un ‘caucus’ europeo in grado di opporsi più efficacemente agli interessi americani su questioni che dividono l’amministrazione Bush dall’Europa – come il Tribunale penale internazionale, il Protocollo di Kyoto o il Trattato di bando complessivo dei test nucleari, per non parlare dell’azione armata in Iraq (sebbene qui l’Europa sia divisa al suo interno).

Inoltre, con l’ingresso permanente di un nuovo paese europeo nel Consiglio di Sicurezza, tutti i paesi dell’Europa occidentale rappresentati in Consiglio avrebbero un seggio permanente. Gli Usa temono che ciò possa indurre gli altri gruppi regionali a chiedere uno spazio analogo nel CdS, il che potrebbe portare a un allargamento di proporzioni inaccettabili per Washington.

Ragioni simili sembrano frenare l’appoggio americano all’India. Se la rappresentanza regionale deve essere assunta come un criterio fondamentale – lo stesso in base al quale la Germania verrebbe esclusa – l’ingresso del Giappone toglierebbe necessariamente spazio ad un altro paese asiatico. Inoltre, da un punto di vista geopolitico l’India è per gli Usa un partner più difficile da trattare del Giappone. Nuova Delhi, che ha di recente intensificato la cooperazione con la Cina, è meno disposta di Tokyo a sopportare nuove tensioni con Pechino e non sembra disponibile ad un’opera di contenimento della potenza cinese. Soprattutto, però, gli Usa non possono permettersi di favorire esplicitamente il maggiore rivale storico del Pakistan, che, dopo l’11 settembre, è diventato un prezioso partner nel contrasto al terrorismo e nella gestione dei problemi regionali in Asia centrale.

Per queste ragioni, appare più plausibile che, oltre al Giappone, gli Usa appoggino la candidatura di un paese africano, probabilmente uno Stato democratico, vista l’enfasi che l’attuale amministrazione pone sulla diffusione della democrazia.

## **2. La posizione dell’Unione Europea**

L’Unione Europea ha espresso in più di un’occasione il proprio sostegno al processo di riforma delle Nazioni Unite. In particolare, i capi di Stato e di governo dei paesi dell’Ue, riuniti nel Consiglio europeo del 16-17 giugno 2005<sup>12</sup> hanno sottolineato come la relazione *In larger freedom* presentata da Kofi Annan ed il contributo del presidente dell’Assemblea generale del 3 giugno 2005 costituiscano “un’eccellente piattaforma di lavoro”<sup>13</sup> in vista della dichiarazione che dovrà essere adottata al vertice Onu del 14 -16 settembre p.v.

L’Unione Europea condivide, in particolare, il concetto integrato di sicurezza collettiva a cui si è richiamato Kofi Annan. Esso postula la necessità di attribuire uguale peso ed attenzione ai tre grandi obiettivi delle Nazioni Unite – sviluppo, sicurezza e diritti umani – considerandoli come strutturalmente indipendenti ed interconnessi tra loro.

Inoltre, i paesi europei condividono e sostengono le principali proposte politiche ed istituzionali del segretario generale delle Nazioni Unite volte a rendere più coerente ed efficace il sistema dell’Onu.

Resta però una profonda divisione tra i paesi europei sulla questione cruciale della riforma della composizione del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite. Tale

---

<sup>12</sup> Cfr. Consiglio Europeo, Conclusioni della Presidenza – Bruxelles, 16 e 17 giugno 2005, 10255/05, pp. 6-11.

<sup>13</sup> Consiglio Europeo, Conclusioni della Presidenza, cit., p.6.

divisione rischia di compromettere seriamente la capacità dell'Unione di intervenire in modo efficace e coerente nel processo di riforma dell'organizzazione.

In seguito viene illustrata la posizione dell'Unione Europea in merito alle principali proposte di innovazione istituzionale delle Nazioni Unite.

### 2.1 La Commissione per il consolidamento della pace

I capi di Stato e di governo dell'Unione Europea hanno giudicato “prioritaria”<sup>14</sup> l'istituzione della Peacebuilding Commission. Secondo la Commissione europea, il nuovo organo dovrebbe disporre di un ampio mandato in modo tale da coprire tutto il continuum che va dalle attività di mantenimento della pace (*peacekeeping*) alle questioni di lungo periodo relative allo sviluppo<sup>15</sup>. L'Unione ritiene che il summit Onu del settembre 2005 dovrebbe anche definire la composizione della Pbc, una tabella di marcia per renderla operativa, nonché i collegamenti che esso dovrà avere con il Consiglio economico e sociale (Ecosoc) ed il Consiglio di Sicurezza. La Commissione propone che l'Ue appoggi la data proposta dal segretario generale dell'Onu – il 31 dicembre 2005 – quale termine massimo entro cui procedere all'istituzione della Pbc. Come sottolinea la comunicazione della Commissione, l'Ue sarebbe destinata a fornire un contributo significativo alle attività della Pbc, sia attraverso gli strumenti della Comunità europea sia attraverso quelli della Politica estera e di sicurezza comune (Pesc). Nel corso degli ultimi anni, infatti, l'Ue ha fornito assistenza alle attività di consolidamento della pace in molti paesi (Afghanistan, Iraq, Kosovo, Repubblica democratica del Congo, Costa d'Avorio, Liberia) e ad alcune organizzazioni regionali (Unione Africana).

Non è chiaro, tuttavia, che tipo di rappresentanza europea vi sarebbe all'interno della Pbc. Potrebbero, infatti, parteciparvi solo i rappresentanti degli Stati membri dell'Ue oppure anche la Commissione europea, come essa ha richiesto esplicitamente, in considerazione del significativo ruolo ed *expertise* che detiene nella gestione di molti fondi destinati al consolidamento della pace.

L'Unione appoggia, inoltre, la proposta di creare un Ufficio di supporto al consolidamento della pace, nonché un fondo permanente pluriennale per le attività di consolidamento della pace.

Occorre ricordare, infine, che in una risoluzione relativa alla riforma delle Nazioni Unite presentata dall'eurodeputato Armin Laschet ed approvata il 9 giugno 2005<sup>16</sup>, il Parlamento europeo ha esplicitamente richiesto l'istituzione di un corpo civile di pace di “caschi bianchi”, in grado di svolgere funzioni di consolidamento della pace di natura non militare.

### 2.2 La convenzione complessiva sul terrorismo internazionale

Anche nel settore della lotta al terrorismo internazionale l'Unione Europea appoggia pienamente le proposte del segretario generale dell'Onu. L'Ue, infatti, condivide la necessità di procedere ad una definizione di terrorismo come forma di violenza che ha per obiettivo la popolazione civile ed i non combattenti e che non può

---

<sup>14</sup> Consiglio Europeo, Conclusioni della Presidenza, cit., p.9.

<sup>15</sup> Communication from the Commission to the Council and the European Parliament “The 2005 Summit – Addressing the global challenges and making a success of the reformed UN”, Bruxelles, 15 giugno 2005, COM (2005) 259 final, p. 9.

<sup>16</sup> Risoluzione del Parlamento europeo sulla riforma delle Nazioni Unite, B6-0328/2005, p. 8. Le risoluzioni del Parlamento europeo non hanno carattere vincolante.

essere giustificata in nessuna circostanza. Inoltre, l'Ue sostiene anche la proposta di adottare una convenzione generale sul terrorismo internazionale. Al momento, infatti, esistono ben dodici convenzioni<sup>17</sup> relative a forme specifiche di terrorismo ed ai mezzi per contrastarle, ma nessuna di carattere generale, che possa essere applicata a tutte le differenti forme di terrorismo. Pieno appoggio ad una convenzione generale sul terrorismo, basata su una definizione chiara e condivisa, è giunto anche dal Parlamento europeo, che, dando voce alla sua tradizionale sensibilità per la tutela dei diritti e delle libertà personali, ha sottolineato come la convenzione complessiva sul terrorismo debba rispettare i diritti umani e le libertà democratiche<sup>18</sup>.

### 2.3 Il Consiglio per i diritti umani

Tutte le istituzioni europee hanno dato ampio risalto alla tematica dei diritti umani nei rispettivi documenti relativi alla riforma delle Nazioni Unite.

L'Ue ha dato pieno appoggio all'obiettivo di un rafforzamento del sistema Onu in materia di diritti umani ed in particolare all'istituzione di un Consiglio per i diritti umani (Human Rights Council, Hrc) ed il potenziamento delle funzioni e delle risorse dell'alto commissario delle Nazioni Unite per i diritti umani.

Anche l'Unione ritiene che l'Hrc dovrebbe essere concepito in modo da assicurare maggiore efficacia rispetto all'attuale Commissione per i diritti umani. La nuova struttura dovrebbe avere dimensioni più ridotte ed i suoi membri dovrebbero essere eletti direttamente dall'Assemblea generale tra gli Stati più rispettosi dei diritti umani. In tale modo, l'Hrc acquisterebbe maggiore legittimazione democratica ed autorità politica rispetto all'attuale Commissione per i diritti umani, che per alcuni anni è stata paradossalmente presieduta da Stati non rispettosi dei diritti umani, come ad esempio la Libia.

Come ha sottolineato la Commissione europea<sup>19</sup>, l'istituzione del Consiglio per i diritti umani come organo autonomo (*main body*) delle Nazioni Unite per i diritti umani richiede una modifica della Carta dell'Onu. Prima che la riforma della Carta entri in vigore, e che l'Hrc venga quindi istituito, la Commissione europea propone una soluzione ad interim, che permetterebbe all'Hrc di cominciare ad operare in qualità di organo sussidiario dell'Assemblea generale.

Infine, sia la Commissione sia il Parlamento europeo insistono sulla necessità di associare pienamente le organizzazioni non governative (Ong) alla futura attività del Consiglio per i diritti umani.

### 2.4 L'Agenzia delle Nazioni Unite per l'ambiente

In linea con la sua concezione di sviluppo sostenibile come parte integrante delle strategie di sviluppo nazionali ed internazionali, l'Ue non solo sostiene la proposta del segretario generale dell'Onu di creare una struttura più integrata di governo internazionale dell'ambiente, ma propone anche l'istituzione di un'Agenzia delle Nazioni Unite per l'ambiente. L'Unione Europea ritiene che, ai fini dell'istituzione di tale agenzia, si dovrebbe partire dall'esperienza del Programma delle Nazioni Unite per l'ambiente (*United Nations Environment Programme*, Unep). La nuova agenzia, che

---

<sup>17</sup> Alcune di queste convenzioni devono ancora essere ratificate da alcuni membri dell'Unione Europea.

<sup>18</sup> Risoluzione del Parlamento europeo sulla riforma delle Nazioni Unite, cit., p.4.

<sup>19</sup> Communication from the Commission to the Council and the European Parliament "The 2005 Summit – Addressing the global challenges and making a success of the reformed UN", Bruxelles, 15 giugno 2005, cit.

dovrebbe avere sede a Nairobi, in Kenya, dovrebbe essere dotata di un mandato aggiornato e rafforzato rispetto a quello dell'Unep, essere sostenuta da un'adeguata dotazione finanziaria, ed essere messa in grado di operare su basi di parità con le altre agenzie specializzate delle Nazioni Unite.

### 2.5 Sviluppo

L'Unione Europea condivide pienamente l'enfasi posta dal segretario generale delle Nazioni Unite sullo sviluppo. Giova ricordare che il 24 maggio 2005 il Consiglio dell'Unione Europea ha ribadito l'intenzione di raggiungere nel 2015 l'obiettivo concordato a livello internazionale di un rapporto tra aiuto pubblico allo sviluppo e reddito nazionale lordo (Rnl) pari allo 0,7%, fissando anche delle scadenze intermedie. Inoltre, in occasione del vertice del G-8 di Gleneagles (Scozia) del 7-8 luglio 2005, i paesi europei, in particolar modo la Gran Bretagna, sono stati in prima linea nel proporre la cancellazione del debito multilaterale dei diciotto paesi maggiormente indebitati.

Inoltre, l'Ue ha deciso di destinare all'assistenza finanziaria all'Africa almeno il 50% dell'incremento delle risorse destinate all'aiuto allo sviluppo.

### 2.6 La riforma dell'Assemblea generale e del Consiglio economico e sociale

L'Unione Europea concorda con la necessità, espressa nella relazione del segretario generale, di procedere ad una riforma istituzionale delle Nazioni Unite, al fine di renderle più efficienti, trasparenti e rappresentative. L'Unione Europea suggerisce una complessiva rivitalizzazione dell'Assemblea generale che preveda, tra l'altro, la partecipazione della società civile ai suoi lavori.

Per quanto riguarda il Consiglio economico e sociale, l'Ue sostiene che debba avere un ruolo più operativo, assicurando in particolare il coordinamento e l'attuazione delle decisioni relative allo sviluppo e alla governance economica.

### 2.7 La riforma della composizione del Consiglio di Sicurezza

Su questo punto l'Unione Europea è profondamente divisa al suo interno. Il Consiglio europeo si è limitato ad affermare che “[n]el settore delle riforme istituzionali, il Consiglio europeo riconosce la necessità di riformare gli organi principali delle Nazioni Unite, tra cui ... il Consiglio di Sicurezza...”. Dietro quest'affermazione generica si celano profonde divisioni tra i diversi paesi europei. Da una parte vi sono, infatti, nove paesi (Belgio, Repubblica Ceca, Danimarca, Francia, Grecia, Lettonia, Lituania, Polonia e Portogallo) che sostengono la proposta del c.d. G-4 (cfr. *supra*) mirante alla creazione di dieci nuovi seggi al Consiglio di Sicurezza, sei dei quali permanenti, che verrebbero presumibilmente assegnati a Brasile, Germania, India, Giappone e a due paesi africani ancora da individuare.

Dall'altra vi sono i paesi che appoggiano la proposta di risoluzione *Uniting for Consensus* (cfr. *supra*), opponendosi all'aumento dei seggi permanenti. Oltre all'Italia, che è tra i capofila della risoluzione, si segnalano Malta e la Spagna. Su posizioni analoghe si trova l'Austria, che ha tuttavia deciso di non co-sponsorizzare la proposta *Uniting for Consensus*. Per quanto riguarda i paesi che non hanno ancora preso apertamente posizione rispetto alle due proposte, si segnala comunque una maggiore propensione di buona parte di essi verso la proposta del G-4. In ogni caso, non è chiaro quale decisione adotterebbero alla fine questi paesi nel caso si procedesse alla votazione.

La proposta del G-4 renderebbe senza dubbio più difficile l'attribuzione di un futuro seggio permanente all'Unione Europea, poiché passerebbero da due a tre i paesi europei con un seggio permanente al Consiglio di Sicurezza (a Francia e Gran Bretagna si aggiungerebbe la Germania). La proposta *Uniting for Consensus* tende invece a valorizzare la dimensione regionale, lasciando aperta la strada ad una sempre più attiva partecipazione dell'Ue al Consiglio di Sicurezza, anche nella prospettiva futura di un seggio europeo<sup>20</sup>.

Il riferimento ad un eventuale seggio europeo al Consiglio di Sicurezza non è presente nei documenti del Consiglio e della Commissione europea relativi alla riforma delle Nazioni Unite. Esso appare però nella già citata risoluzione Laschet del Parlamento europeo, dove viene definito un "obiettivo che l'Unione si prefigge di ottenere non appena vi saranno le necessarie condizioni politiche, costituzionali e giuridiche"<sup>21</sup>. È una formulazione piuttosto cauta, insolita per un'istituzione come il Parlamento europeo, tradizionalmente più svincolata dalle logiche nazionali e più 'coraggiosa' nelle proposte di politica estera, ma è sintomatica della difficoltà di trovare un consenso su una proposta che mal si concilia con il mantenimento del seggio permanente di Francia e Gran Bretagna al Consiglio di Sicurezza e con l'aspirazione della Germania ad acquisirne uno per sé.

---

<sup>20</sup> Cfr. l'intervento del ministro degli Affari esteri Gianfranco Fini alla riunione congiunta delle Commissioni Affari esteri di Camera e Senato sulla riforma del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, 20 luglio 2005, [http://www.esteri.it/ita/6\\_38\\_90\\_01.asp?id=1917&mod=3&min=1](http://www.esteri.it/ita/6_38_90_01.asp?id=1917&mod=3&min=1).

<sup>21</sup> Risoluzione del Parlamento europeo sulla riforma delle Nazioni Unite, cit, p. 6.