IL CONSIGLIO DI SICUREZZA DELLE NAZIONI UNITE E IL RUOLO DELL'ITALIA

Istituto per gli studi di politica internazionale
Milano, 10/XI/1994

a. Programma
1. "Il segreto delle Nazioni unite"/ Carlo Maria Santoro
2. Intervento di Pietro Giannattasio
3. "La crisi di legittimità politica del Consiglio di sicurezza dell'ONU"/ Simona Battistella
4. "Le proposte degli stati in relazione alla riforma del Consiglio di sicurezza"/ Marco Pedrazzi
5. "Intervento di Giampiero Gramaglia

iai ISTITUTO AFFARI INTERNAZIONALI - ROMA
n° Inv. 14868
- 1 FEB. 1995
BIBLIOTECA

a

ISPI

ISTITUTO PER GLI STUDI DI POLITICA INTERNAZIONALE

Convegno

IL CONSIGLIO DI SICUREZZA DELLE NAZIONI UNITE E IL RUOLO DELL'ITALIA

Palazzo Clerici

Milano, 10 novembre 1994

L'Organizzazione delle Nazioni Unite si appresta a celebrare nel 1995 il suo 50° anniversario profondamente modificata nella composizione e nel ruolo, sia in conseguenza dell'accesso di un grande numero di nuovi Stati, dovuto anche alla frammentazione dell'Unione Sovietica, sia a seguito dei grandi mutamenti verificatisi nelle relazioni internazionali con la fine della guerra fredda.

Particolarmente sentita nella comunità internazionale è dunque oggi l'esigenza di un ampliamento dei componenti e di una riforma dei metodi di funzionamento del Consiglio di Sicurezza, che riflettano i mutamenti intervenuti, consentendo a questo organo di rappresentare meglio l'insieme dei membri attuali delle Nazioni Unite e di ricoprire con più autorevolezza il ruolo affidatogli di mantenimento della pace e della sicurezza internazionale.

A questo fine l'Assemblea Generale ha costituito un gruppo di lavoro, in funzione dal gennaio 1994, che ha allo studio varie proposte presentate in merito da un'ottantina di Stati, adeguatamente rappresentativi delle varie aree geografiche e politiche. Tra questi, anche l'Italia ha presentato una proposta di ampio respiro, intesa a consentire un ruolo più incisivo di Stati che, oltre agli attuali membri permanenti, hanno una funzione di rilievo nelle relazioni internazionali odierne, assicurando al tempo stesso un maggiore equilibrio in seno al Consiglio di Sicurezza.

Il Convegno si propone di intervenire nel dibattito in corso sulla riforma della massima organizzazione internazionale, esaminando i problemi che si pongono in relazione al Consiglio di Sicurezza, con una particolare attenzione alla proposta avanzata dall'Italia.

Giovedì, 10 novembre 1994

Ore 9.30 Registrazione dei partecipanti

Ore 9.45 Inizio dei lavori

Indirizzo di saluto
Amb. Marcello GUIDI
Presidente dell'Istituto per gli Studi di Politica Internazionale

Ore 10.00 Prof. Benedetto CONFORTI
Ordinario di Diritto Internazionale nell'Università di Napoli

Relazione su:

"Il nuovo ruolo del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite"

Ore 10.30 Interventi programmati:

Prof. Carlo Maria SANTORO

Gen. Pietro GIANNATTASIO

Dr. Simona BATTISTELLA

Ore 11.00 Coffee Break

Ore 11.30 Prof. Pierluigi LAMBERTI ZANARDI
Ordinario di Diritto Internazionale nell'Università di Milano

Relazione su:

"Ampliamento del Consiglio di Sicurezza e ruolo dei membri permanenti"

Ore 12.00 Prof. Fausto POCAR
Membro del Comitato Scientifico dell'Istituto per gli Studi di Politica Internazionale e Ordinario di Diritto Internazionale nell'Università di Milano

Relazione su:

"Problemi del funzionamento del Consiglio di Sicurezza"

Ore 12.30 Interventi programmati:

Prof. Giorgio CONETTI

Prof. Angela DEL VECCHIO

Dr. Marco PEDRAZZI

Ore 13.00 Buffet

Ore 15.15 Tavola Rotonda

"La proposta italiana di riforma del Consiglio di Sicurezza"

Presiede:

Dr. Piero OSTELLINO
Direttore del Comitato Scientifico dell'Istituto per gli Studi di Politica Internazionale

Partecipano in ordine alfabetico:

Prof. Luigi CONDORELLI
Ordinario di Diritto Internazionale nell'Università di Ginevra

Prof. Luigi FERRARI BRAVO
Capo del Servizio del Contenzioso Diplomatico del Ministero degli Affari Esteri e Ordinario di Diritto delle Comunità Europee nell'Università di Roma

Amb. Francesco Paolo FULCI
Rappresentante permanente dell'Italia presso le Nazioni Unite, New York

Prof. Tullio TREVES
Ordinario di Diritto Internazionale nell'Università di Milano

Ministro Giorgio VECCHI
Coordinatore ONU della Direzione Generale Affari politici del Ministero degli Affari Esteri

Ore 17.30 Chiusura dei lavori

iai ISTITUTO AFFARI INTERNAZIONALI - ROMA

n° Inv. 14868
- 1 FEB. 1995

BIBLIOTECA

1

ISPI

ISTITUTO PER GLI STUDI DI POLITICA INTERNAZIONALE

Convegno su:

IL CONSIGLIO DI SICUREZZA DELLE NAZIONI UNITE
E IL RUOLO DELL'ITALIA

INTERVENTO SU:

IL SEGRETO DELLE NAZIONI UNITE

Prof. Carlo Maria Santoro
Condirettore del Comitato Scientifico dell'ISPI

Milano, 10 novembre 1994

L'ONU e il suo Statuto sono il prodotto di due guerre mondiali. Le sue norme, come in tutte le organizzazioni internazionali globali o regionali, rappresentano, in linea di massima, il risultato dei rapporti di forza alla fonte del conflitto che le ha istituite.

In qualche caso possono essere leggermente diverse dal puro rispecchiamento dei rapporti di forza se l'abilità diplomatica degli attori principali ha ottenuto (ovvero impedito) che certe norme o regole vengano inserite nei documenti di base dell'istituzione.

Ma il pacchetto centrale di principi, misure, regole e procedure è certamente la conseguenza del risultato del conflitto che lo ha generato.

Perfino quelle norme che prevedono una modifica, anche cospicua, del diritto internazionale, come quelle dei capi. VI e VII delle NU, cioè le norme che dovrebbero fondare un nuovo modo di trattare la politica e le relazioni internazionali, mediante l'attribuzione del diritto di intervento agli organi dell'organizzazione, sono il prodotto della filosofia politica vincente, ovvero le risultante della mediazione fra le filosofie politiche vincenti alla fine del conflitto.

Ovviamente, per la Lega delle Nazioni e per le Nazioni Unite, questa regola è stata particolarmente rispettata.

Quanto più le ambizioni creative del progetto istituzionale erano evidenti e contrastavano con la tradizione delle relazioni internazionali postbelliche, eurocentriche e del sistema dell'equilibrio, tanto più esse apparivano come un'astratta formulazione normativa e istituzionale la cui distanza dalla realtà dei rapporti di forza tra i vincitori poteva essere sormontata solo riducendone l'efficacia e la pratica, ovvero attraverso la non applicazione di alcune di esse (vedi cap. VI e cap. VII).

D'altra parte l'evoluzione della politica internazionale e dei sistemi politici dominanti (dal BoP al BP e, parzialmente, all'Ordine Globale ONU) contribuiva a modificare, ovvero a rendere inoperanti, interi blocchi normativi che non corrispondevano più, né allo stato dei fatti nel 1919 o nel 1945, né alle previsioni e futurologie normative dei legislatori che avevano dato luogo al Covenant e poi alla Charter.

Va quindi sottolineato in primo luogo che le NU, ancor prima del 1989, serrate all'interno della gabbia bipolare USA-URSS per quanto riguarda il Consiglio di Sicurezza, nonché dell'Assemblearismo terzomondista di un'Assemblea Generale composta in maggioranza di Stati nuovi, privi di consistenza politica e legittimità nazionale, si erano trasformate in una sorta di camera di risonanza senza effetti concreti, se non quelli di propaganda e di immagine, in una sede di interminabili dibattiti e negoziati per (o contro) l'approvazione di risoluzioni che non avevano alcun valore esecutivo e, come tali, restavano lettera morta. Basti pensare alla cronica demonizzazione di Stati come Israele, il Sud Africa e altri, messi al bando della società internazionale dalle NU con risoluzioni infuocate, alle quali non corrispondevano misure sanzionatorie di qualche efficacia, o a quelle decine di attori, altrettanto se non più responsabili di atti illeciti (minacce alla pace, aggressione, violazione dei diritti umani, ecc.), che partecipavano liberamente alle maggioranze indignate. La più ridicola di queste misure era quella dell'espulsione degli attori indegni, come il Sud Africa, che avrebbe dovuto corrispondere alla "morte civile" e che invece rappresentava solo un'ipocrita dichiarazione d'intenzioni seguita da comportamenti del tutto difformi anche da parte degli Stati membri che l'avevano approvata.

Sulla base di queste premesse anche la questione del Consiglio di Sicurezza, e quindi il problema della sua modifica, potrà essere affrontata in modo più realista ed equilibrato, evitando cioè, da un lato la corsa vanitosa all'inserimento, ovvero al semi-inserimento, fra i membri permanenti dell'Italia o di altri attori, e dall'altro lato l'idea errata di credere che la riforma del Consiglio possa modificare radicalmente (e migliorarla) la funzionalità operativa di quell'organo nei suoi compiti previsti dallo Statuto.

Ciò non vuol dire, ovviamente, che di queste modifiche statutarie e organizzative non vi sia urgente bisogno. Al contrario, è più che evidente che la rottura del sistema internazionale bipolare e il collasso del blocco Est, dal 1989 in poi, ha confermato la necessità di rivedere l'intero castello costituzionale delle Nazioni Unite, fin qui basato più su quinte e scenografie che non su solidi bastioni e architetture militari.

E' del tutto evidente, anzi, che l'uso degli strumenti istituzionali predisposti dall'ONU è oggi più agevole, in quanto guidato o determinato dalla prevalenza degli Stati Uniti, che solo nelle relazioni con le Nazioni Unite, riescono a manifestare davvero un ruolo che potremmo definire "unipolare".

Lo si è visto in più occasioni negli ultimi anni durante i quali gli Stati Uniti hanno "convinto" per così dire gli altri membri permanenti del Consiglio di Sicurezza ad appoggiare (o almeno ad astenersi) su risoluzioni impegnative come quelle che hanno "autorizzato" l'intervento della coalizione occidentale nel Golfo, ovvero quello in Somalia, Ruanda, Bosnia, Mozambico, Cambogia, ecc.

Un esame dettagliato e separato dei singoli interventi potrebbe certo mettere in luce le differenze, e soprattutto i vincoli e le limitazioni, che queste operazioni di "peace-keeping" e di "peace-enforcing" hanno comportato. Tuttavia, nell'insieme, tali iniziative, per quanto limitate e spesso non commisurate alle necessità, hanno rivelato sia le potenzialità dell'ONU sia i suoi limiti costituzionali e operativi.

Di qui la necessità di procedere alle modifiche dello Statuto. In effetti le modifiche non dovrebbero limitarsi alla composizione, durata e compiti del Consiglio di Sicurezza (CdS).

Anche i poteri dell'Assemblea Generale, e soprattutto quelli del Segretario Generale e del suo ufficio, dovrebbero essere radicalmente modificati.

Il 1989 può infatti essere considerato come la fine della 3° guerra mondiale, con la vittoria dell'Occidente e la sconfitta dell'Oriente comunista. Tutto il sistema delle relazioni internazionali si è modificato in conseguenza di questo evento storico. Non solo i vinti hanno perso potere, ma anche i vincitori sono costretti a riorientare i propri ruoli e a "riconoscere" i propri compiti geopolitici regionali e/o globali.

Non è un'operazione facile perché le impostazioni politiche e le ideologie del passato si sono incarnate nelle istituzioni che sopravvivono nel presente, nelle regole create dal tempo, nelle procedure consolidate, nei luoghi comuni, nelle pigrizie intellettuali di politici e diplomatici che fanno fatica e resistono al cambiamento oggettivo.

Paradossalmente sono proprio le incastellature istituzionali, prodotti caduchi delle filosofie della storia, quelle che invecchiano prima e male. Molto più presto quindi delle costruzioni empiriche e delle procedure consuetudinarie il cui contenuto ripetuto nel tempo e da esso modellate, trabocca poi nelle forme giuridiche. Con le istituzioni come l'ONU accade, invece, il contrario. Vengono dapprima immaginate concettualmente come piccole utopie e poi negoziate come network normativo ideale, prima ancora di aver capito, ovvero previsto i

contenuti possibili. Spesso quindi vengono riempiti di ipotesi balzane, di speranze e ambizioni irrealizzabili, oppure di vuoto diplomatico, tenuto in piedi da forme di autoconvincimento, ovvero di ipocrisia collettiva. Ebbene queste forme apparenti di sostanze improprie si disseccano subito appena le forze reali che le hanno partorite cambiano direzione di marcia, ovvero si affievoliscono.

Lo stesso accade per le Nazioni Unite e la sua Corte. Non cade quindi a sproposito la provocatoria proposta fatta da G.D. Picco su *Foreign Affairs* che, inserendosi nel dibattito riformatore, sottolinea un aspetto non secondario, sulla base delle sue esperienze di Assistente del Segretario Generale, quello della inutilità, anzi della incapacità del Segretario Generale e del suo ufficio a gestire le operazioni d'intervento. La più riuscita operazione di peace-enforcing infatti, sia pure con qualche riserva, è stata la Guerra del Golfo, prodotto ibrido di un giuridicismo ambiguo basato sulla autorizzazione concessa dalle Nazioni Unite agli Stati Uniti ad organizzare una coalizione ad hoc per battere Saddam Hussein e restituire il Kuwait ai legittimi proprietari che, alla fine, si era tramutata in un'alleanza di guerra guidata dagli Stati Uniti.

La proposta di Picco dunque coglie un punto di sostanza, quello che potremmo definire come il centro "secondario" del problema, quello dell'inefficienza delle strutture operative dell'ONU, al di là della propaganda e di una farraginosa capacità di negoziazione. Picco peraltro non coglie l'altro aspetto, che è il centro "principale" della questione, cioè che il Consiglio di Sicurezza è sempre meno la sede della politica e che restituire agli Stati, su "autorizzazione", il diritto a promuovere coalizioni o alleanze di guerra, come nei secoli andati, significa di fatto escludere il significato stesso del concetto di "sicurezza collettiva" che, per definizione, nella tradizione "ordinista" e "istituzionalista" delle Relazioni Internazionali, dovrebbe essere di competenza esclusiva dell'organizzazione che si serve degli Stati e delle loro forze armate come puro braccio esecutivo della volontà dell'ONU. Gli organi dell'ONU, e in particolare il Consiglio di Sicurezza sono comparabili per certi aspetti alla Dieta del Sacro Romano Impero nella sua fase di declino, quando la cornice imperiale copriva a malapena l'assoluta indipendenza degli Stati membri.

La soluzione, quindi, non può essere trovata all'interno della struttura istituzionale esistente. Aggiustamenti e modifiche calibrate non aggiungeranno efficienza all'organizzazione, ma solo più immagine esterna ad alcuni attori e meno ad altri.

L'allargamento del CdS a nuovi membri permanenti (Germania, Giappone), senza escludere altri, renderebbe insuperabile l'ostacolo decisionale e quindi operativo. Lo stesso, anzi peggio, dicasi per la soluzione all'italiana dei membri semipermanenti che moltiplicherebbe le votazioni parziali, creando complesse ipotesi di alleanza, tutte da verificare.

In ogni caso il CdS non avrebbe più potere di prima e rischierebbe di essere una specie di camera ad eco del dibattito verbalistico dell'Assemblea Generale.

E' molto probabile, invece, che l'intera struttura delle NU debba essere sottoposta a verifica per trasformarsi, come sta accadendo, senza pastoie normative e idealistiche, nella facciata istituzionale e legittimante di azioni politiche governate dalle relazioni fra gli attori principali del sistema internazionale, il Direttorio degli Stati più rilevanti, rinnovando per questa via la formula multipolare dell'Equilibrio (Balance of Power), temperata però dalla griglia globalista dello Statuto riformato.

iai ISTITUTO AFFARI INTERNAZIONALI - ROMA
n° Inv. 14868
- 1 FEB. 1995
BIBLIOTECA

(2)

ISPI

ISTITUTO PER GLI STUDI DI POLITICA INTERNAZIONALE

Convegno su:

IL CONSIGLIO DI SICUREZZA DELLE NAZIONI UNITE E IL RUOLO DELL'ITALIA

INTERVENTO

del Gen. Pietro Giannattasio
Consigliere Militare presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri
e membro del Comitato Scientifico dell'ISPI

Milano, 10 novembre 1994

CONSIGLIO DI SICUREZZA

Come indicato nell'art. 24 della Carta delle Nazioni Unite, gli Stati Membri attribuiscono al Consiglio di Sicurezza la responsabilità primaria di mantenere la pace e la sicurezza internazionali. Nell'assolvimento dei suoi compiti, l'organismo opera per conto degli stessi Stati Membri.

Ogniqualvolta si verifica una situazione di conflittualità o di crisi, il Consiglio individua le linee d'azione più opportune per far cessare le ostilità, allentare la tensione, o, per lo meno, evitare un'"escalation". Le decisioni del Consiglio di Sicurezza si traducono nell'adozione di risoluzioni che possono riguardare una vasta gamma di provvedimenti. Con le risoluzioni il Consiglio può, ad esempio:

- invitare le parti a risolvere pacificamente la disputa ed a riferire sui risultati dei negoziati;
- invitare il Segretario Generale a designare un suo Rappresentante Speciale per favorire il negoziato o per effettuare missioni in loco al fine di ricercare una soluzione pacifica;
- invitare le organizzazioni regionali ad adoperarsi, di concerto con il Segretario Generale, per comporre le divergenze;
- disporre una attività investigativa per individuare cause e responsabilità delle frizioni sorte;
- disporre l'invio di osservatori per verificare il rispetto degli accordi raggiunti e riferire su eventuali violazioni;
- imporre sanzioni economiche o l'embargo a quei Paesi che rifiutano di attenersi alle decisioni delle Nazioni Unite;
- dare mandato di mantenere o restaurare la pace a forze terrestri, aeree o marittime messe a disposizione dell'ONU dagli Stati Membri.

In quest'ultimo caso, il Consiglio di Sicurezza dispone un'operazione di "peace-keeping" che, ove trovi l'opposizione delle parti in causa, diventa un'operazione di "peace-enforcement". Il Consiglio dovrà quindi, al riguardo, definire il mandato della missione, le forze necessarie, pianificarne l'impiego con l'assistenza del "Military Staff Committee". Quest'ultimo, peraltro mai attivato,

dovrebbe individuare le esigenze operative, suggerire soluzioni per l'impiego delle unità e per l'organizzazione di Comando e Controllo, concorrere alla direzione strategica. Il Consiglio di Sicurezza dovrà poi seguire costantemente l'evolversi della situazione politica, umanitaria e militare nell'area di crisi, al fine di poter, ove opportuno, modificare il mandato, disporre l'aumento o la riduzione delle forze, adottare altri provvedimenti. Ogni decisione sarà presa sulla base di rapporti di situazione e proposte del Segretario Generale.

Il Consiglio di Sicurezza, con l'ausilio del "non operante" "Military Staff Committee", è, in sintesi, responsabile della direzione strategica dell'operazione di pace.

COMANDO E CONTROLLO

Il tanto discusso problema del Comando e Controllo nelle Operazioni di Pace, che fino ad ora ha presentato difficoltà insormontabili, potrà trovare un'accettabile soluzione soltanto se lo si affronterà partendo dal livello più alto: il livello strategico, quello del Consiglio di Sicurezza.

A detto livello, Comando e Controllo devono essere esercitati sull'intera operazione, che comprende aspetti politici, umanitari e militari.

Limitando l'esame all'aspetto militare, il Comando e Controllo si può ottenere soltanto disponendo di una struttura organica e di una catena di comando che garantiscano il rispetto del "principio dell'unità di comando".

Trattando le Nazioni Unite operazioni multinazionali, è assolutamente necessario che, sin dal livello più alto della struttura, si metta in atto un meccanismo di costanti e rigorose consultazioni che coinvolga tutti i Paesi contributori di truppe. Detto meccanismo, quindi, dovrebbe essere attuato, prima di tutto, dal Consiglio di Sicurezza e, quindi, dal "Military Staff Committee", del quale dovrebbero far parte anche i Rappresentanti militari delle Nazioni partecipanti all'operazione.

Soltanto così potranno essere fornite al Segretario esaurienti e "condivise" direttive operative per l'impostazione e la condotta dell'operazione di pace.

Il Dipartimento per le Operazioni di Pace del Segretariato dovrebbe invece avere la capacità di assistere il "Military Staff Committee" nel trasformare le direttive politiche in direttive operative e, quindi, di produrre chiari ordini di operazione per il Comandante sul campo. Per far ciò dovrebbe disporre dello "scheletro" di uno Stato Maggiore Internazionale da completare, di volta in volta, con personale qualificato appartenente ai Paesi contributori di truppe. In questo modo, il Segretariato sarà in grado di gestire l'operazione in tutti i suoi aspetti informativi, operativi e logistici, disponendo di una struttura in grado di collegare efficacemente il livello strategico a quello operativo, il Consiglio di Sicurezza al Comandante dell'operazione. Quest'ultimo dovrà, a sua volta, disporre di uno "Staff" costituito da personale dei Paesi contributori di truppe e, allo stesso tempo, operare in stretto e costante coordinamento con i comandanti dei vari contingenti nazionali.

La soluzione sopra delineata costituisce la base indispensabile per esercitare il Comando e Controllo, per garantire il principio dell'unità di comando e per delegare al Comandante dell'operazione la necessaria autorità per assolvere il compito. Quanto maggiore sarà questa delega tanto minore sarà il legame tra contingenti nazionali e rispettivi Stati Maggiori, che tanti problemi ha causato nel recente passato.

PEACE-KEEPING E/O PEACE-ENFORCEMENT. I PROBLEMI DELL'ONU

Le più recenti operazioni di pace hanno dimostrato che occorre rivedere, snellire, potenziare, razionalizzare meccanismi, procedure e strutture delle Nazioni Unite.

L'ONU presenta gravi carenze finanziarie e risorse umane. A questo si aggiunge la mancanza di concezioni operative di base, che crea malintesi e confusione dottrinale.

Il Dipartimento per le Operazioni di Pace del Segretariato si chiama DPKO, cioè "Department of Peace-Keeping Operations". Infatti, fino a qualche tempo fa, l'ONU ha condotto esclusivamente operazioni di "Peace-Keeping". "Peace-Keeping" significa "impiego di unità delle Nazioni Unite" non per azioni di combattimento o per imporre una determinata soluzione, ma per garantire il rispetto di un accordo occupando un'area di interposizione tra le parti in causa.

Dette unità devono rimanere rigidamente imparziali, osservare, riferire ed intervenire con l'armamento leggero (l'unico in dotazione) soltanto per autodifesa. Si tratta, in sostanza, di operazioni non militari (nel senso classico del termine) condotte da personale militare.

Per continuare a condurre questo tipo di operazioni, con efficacia, è sufficiente che le Nazioni Unite abbiano a disposizione le risorse finanziarie necessarie, personale meglio addestrato, supporto logistico adeguato e mezzi di comunicazione efficienti. Non sussiste l'esigenza né di grandi innovazioni dottrinali né di significative modifiche delle strutture.

Il "peace-enforcement" è invece un concetto radicalmente diverso. Esso si riferisce alle azioni autorizzate dal Capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite. Nel momento in cui la comunità internazionale individua un aggressore, decide di intervenire con i mezzi necessari per costringerlo a desistere. Ciò implica la possibilità di vere e proprie azioni di combattimento. In termini di armamento e mezzi necessari, nonché di esigenze di Comando e Controllo, le operazioni di "Peace-enforcement" sono ovviamente molto distanti da quelle di "peace-keeping"; esse richiedono unità militari in grado di deterrere, dissuadere, negare. La forza internazionale impiegata deve, prima di tutto, essere credibile. Comunque è chiaro che, rispetto ad una forza di "peace-keeping", sono necessari intenso addestramento, armamento e mezzi più pesanti, maggiore flessibilità e più spiccata mobilità, sofisticati sistemi di comunicazione e di informazione, chiara direzione delle operazioni da parte di un'efficiente struttura di comando.

Le Nazioni Unite non hanno né la capacità operativa, né le strutture per condurre operazioni di "peace-enforcement".

Le azioni di "peace-enforcement" possono essere condotte solo da Paesi militarmente forti, più probabilmente da coalizioni militarmente forti, con la benedizione politica delle Nazioni Unite. Il tutto è, però, soggetto alla volontà di intervenire da parte di questi Paesi militarmente forti; volontà che ci sarà soltanto ove siano minacciati i rispettivi interessi nazionali. Inoltre, occorrerà fare i conti con la disponibilità di detti Paesi a cedere il controllo delle operazioni alle Nazioni Unite. Sorgerà cioè, inevitabilmente, l'ormai annoso conflitto tra controllo nazionale e controllo ONU delle operazioni sul terreno. Il tutto rende il sistema di sicurezza internazionale molto aleatorio.

Non si deve quindi estendere eccessivamente il concetto di "peace-keeping". Lasciamolo nel suo significato vero e contribuiamo a mettere le Nazioni Unite in grado di applicarlo correttamente e con efficacia.

Se si va oltre, occorre prima definire i principi dottrinali ed i criteri di conciliazione delle diverse capacità operative e delle diverse dottrine nazionali.

Resta però il fatto, inconfutabile, che lo scenario internazionale attuale e, in particolare, il proliferare della conflittualità interna agli Stati, con il coinvolgimento di più fazioni, presenterà spesso situazioni in cui l'intervento dell'ONU sarà richiesto dalla maggioranza dei contendenti e rifiutato da una minoranza. In tal caso - e sarà il caso più frequente - le Nazioni Unite e, quindi, la comunità internazionale dovranno ricordare che:

- l'operazione di "peace-keeping" deve essere soprattutto politica ed umanitaria;

- la componente militare, a supporto dell'operazione politica ed umanitaria, dovrà essere calibrata (quantitativamente e qualitativamente) per assolvere il compito di dissuadere e persuadere la minoranza che si oppone alla missione dell'ONU.

Avremo quindi "peace-keeping" con possibilità di "peace-enforcement". L'importante è che quest'ultimo aspetto sia tenuto al livello minimo necessario.

Allegato A

ONERI DELLE OPERAZIONI

			COSTO MENSILE MEDIO (cifre in milioni)		
DENOMINAZIONE	AREE DI IMP.	PERSONALE IMPIEGATO	PERSONALE	FUNZION.	TOTALE
UNTSO (ONU)	GERUSALEMME ISRAELE	8	76,800	0,083	76,883
UNMOGIP (ONU)	SRINAGAR-PAKISTAN	5	54,650	0,050	54,700
UNIFIL (ONU)	NAQORA-LIBANO	49	473,500	257,083	730,583
ONUSAL (ONU)	EL SALVADOR-SALVADOR	10	75,522	0,000(1)	75,522
UNIKOM (ONU)	UMMQASIR-IRAQ	6	83,446	0,000(1)	83,446
UNSKOM (ONU)	TERRITORIO IRACHENO	2	27,100	0,000(1)	27,100
MINURSO (ONU)	LAAYOINE-SAHARA OCC.	6	63,080	0,000(1)	63,080
UNTAC (ONU)(2)	CAMBOGIA	75	447,364	90,216	537,580
ONUMOZ (ONU)(3)	MOZAMBICO	1.042	5.033,481	17.363,641	22.367,122
ONUSOM II (ONU)(4)	SOMALIA	2.430	17.585,950	42.527,725	60.113,675

(1) Dato non disponibile

(2) Il contingente è rientrato il 22 luglio 1993

(3) Le spese di funzionamento comprendono, su base mensile, anche gli oneri non ripetitivi (una tantum) pari a mil. 4.049.035/mese

(4) Le spese di funzionamento comprendono, su base mensile, anche gli oneri non ripetitivi (una tantum) pari a mil. 12.589.833/mese

Allegato B

LE OPERAZIONI DI SOSTEGNO DELLA PACE

CONSIDERAZIONI GENERALI

1. Le operazioni di sostegno della pace (terminologia USA: Peace Support Operation - PSOs) sono, in genere, operazioni piuttosto complesse e possono comportare lo svolgimento variamente articolato e coordinato nel tempo e nello spazio di attività di vario tipo: umanitario, quali il soccorso della popolazione, di cooperazione civile-militare, quali quelle per la ricostruzione delle istituzioni pubbliche di una Nazione e, infine, specificamente militare per la condotta di combattimenti con diversi livelli di intensità.

   Esse, secondo una classificazione ormai accettata, sono articolate, in base agli scopi, in:

   - (peace-building) edificazione della pace;
   - (peace-making) formazione della pace;
   - (peace-enforcement) imposizione della pace;
   - (peace-keeping) mantenimento della pace.

   I diversi tipi di operazione di sostegno della pace si differenziano, essenzialmente, per la diversa enfasi posta sulle attività politiche o su quelle militari per ripristinare la pace. Infatti, quelle di peace making e peace building hanno una connotazione eminentemente politica, mentre quelle di mantenimento e di imposizione della pace hanno una più spiccata connotazione militare.

   In tali operazioni, i vari Contingenti nazionali agiscono di norma inquadrati in complessi di forze multinazionali posti sotto l'egida di organizzazioni internazionali (ONU, UEO, UE, CSCE, NATO, ecc.) o di strutture politiche costituite sulla base di peculiari e contingenti accordi plurinazionali.

   Ma vediamone le definizioni:

EDIFICAZIONE DELLA PACE (PEACE-BUILDING)

Attività sviluppate al termine di un conflitto o lotte civili per rafforzare e consolidare la pace allo scopo di evitare di ricadere in situazioni conflittuali. Cioè "costruire" le condizioni per una pace duratura: quindi aiuti di natura prevalentemente economica (piano Marshall).

FORMAZIONE DELLA PACE (PEACE-MAKING)

Attività sviluppate per la composizione delle dispute e per la risoluzione delle controversie che determinano un conflitto. Comprendono, soprattutto, attività diplomatiche di mediazione, negoziati o altre forme di composizione pacifica delle conflittualità.

IMPOSIZIONE DELLA PACE (PEACE-ENFORCEMENT)

Operazione militare condotta da forze multinazionali, sotto l'egida di una organizzazione internazionale, al fine di imporre con la forza alle parti in conflitto l'attuazione delle misure di controllo/riduzione della conflittualità decise dall'organizzazione internazionale stessa.

MANTENIMENTO DELLA PACE (PEACE-KEEPING)

Operazione militare condotta da forze multinazionali, sotto l'egida di una organizzazione internazionale, per prevenire, contenere o eliminare la conflittualità fra o all'interno di Stati, al fine di mantenere e/o di ristabilire la pace.

In tale tipo di operazione possono essere impiegate anche forze di polizia e organizzazioni civili (le cosiddette organizzazioni non governative).

Normalmente viene organizzata e condotta con il consenso delle principali parti in conflitto.

2. In particolare **le** operazioni di mantenimento della pace (peace keeping), sono strettamente correlate ad attività di carattere politico, diplomatico ed economico attuate per la gestione della crisi e devono essere impostate e sviluppate entro i limiti indicati dal **mandato internazionale** e dalle **regole d'ingaggio.**

   Esse non mirano a imporre una soluzione alle parti in conflitto, ma soltanto a creare le condizioni necessarie per la sua realizzazione.

   In considerazione di ciò, l'accettazione dell'intervento internazionale da parte delle fazioni in conflitto rappresenta la "conditio sine qua non" del successo dell'operazione stessa.

   In tali operazioni, le unità possono essere chiamate ad assolvere compiti di:

   - pacificazione interna (disarmo e smobilitazione delle fazioni, contrasto del banditismo, ecc.);
   - pattugliamento/osservazione di linee armistiziali/di cessate il fuoco;
   - difesa di itinerari e di obiettivi sensibili;
   - scorta di autocolonne che trasportano aiuti umanitari;
   - realizzazione di aree/corridoi di sicurezza;
   - interposizione fra formazioni militari contrapposte;
   - protezione di aree/popolazioni poste sotto il controllo internazionale.

3. **Il successo delle** operazioni di mantenimento della pace si basa sui seguenti elementi, tra loro strettamente interconnessi:

   - perfetta sintonia tra azione diplomatica e azione militare;
   - avvio immediato delle attività di cooperazione e di distribuzione degli aiuti nelle aree in cui vengono progressivamente dislocate le truppe;
   - equidistanza, equità e fermezza nei rapporti con le diverse fazioni locali, sia nelle azioni repressive sia in quelle di cooperazione e assistenza;

- instaurazione, in particolare attraverso contatti diretti con le autorità e i capi locali, di rapporti di fiducia e collaborazione con la popolazione per guadagnare il consenso e l'appoggio.

Nelle operazioni di mantenimento della pace, in particolare (come in Somalia), l'impiego dello strumento militare deve essere finalizzato innanzitutto per stabilire e mantenere condizioni di sicurezza e di ordine pubblico, a premessa dello sviluppo regolare ed efficace dell'intervento umanitario. **Le attività militari, quindi, devono essere condotte tenendo conto degli scopi dell'operazione e al livello minimo necessario al conseguimento degli stessi.**

Il mancato rispetto di tale principio - amplificato e talvolta distorto dai mass media - determina un negativo impatto sull'opinione pubblica nazionale e internazionale e sulla stessa popolazione che beneficia dell'operazione, compromettendo il buon esito della stessa.

4. Gli **interventi umanitari** - che concettualmente si differenziano dalle PSOs - si ripromettono lo scopo di fornire assistenza alla popolazione vittima di calamità naturali, disastri ambientali o di situazioni conflittuali. Tali interventi - che normalmente non implicano l'impiego delle armi - possono essere condotti sotto egida sia nazionale sia multinazionale e svilupparsi anche nell'ambito delle PSOs. Peraltro, questi interventi - ancorché sviluppati da unità militari - non possono essere considerate delle operazioni militari vere e proprie.

   L'impiego delle F.A. negli interventi umanitari trova giustificazione nella disponibilità di quelle risorse materiali e non materiali (esperienze, capacità organizzative, di coordinamento, ecc.) che rendono efficaci e sicuri gli interventi stessi. Inoltre, le unità militari sono in grado, meglio di chiunque altro, di adattarsi alla durezza delle condizioni ambientali e di far fronte ai vari tipi di danni che possono essere causati dalle citate calamità. Esse dispongono, in particolare, di mezzi per le trasmissioni e per la mobilità terrestre e aerea che consentono loro di accedere e di operare in zone particolarmente difficili. Peraltro, **la partecipazione a un intervento umanitario può richiedere un impegno significativo di risorse che,** se soprattutto esteso nel tempo, **possono incidere negativamente sulla efficienza operativa delle unità utilizzate.**

5. **Le operazioni di sostegno della pace e gli interventi umanitari** sopra delineati evidenziano la vasta gamma di **contributi** che le F.A. possano essere chiamate a fornire a **sostegno delle azioni politiche e diplomatiche dello Stato.** Contributi che, per essere veramente efficaci, necessitano, più che in passato, del **consenso attivo della pubblica opinione nazionale** e/o della **legittimazione internazionale.**

6. In Somalia, il Contingente nazionale ha condotto sia attività prettamente operative sia interventi umanitari.

   In particolare, **le attività operative** erano finalizzate a:

   - **sicurezza del personale e dei mezzi del Contingente:** apprestamenti difensivi, bonifica e brillamento di ordigni;

   - **controllo e bonifica del territorio:** ricognizioni, osservazione aerea, occupazione e difesa di posizioni/infrastrutture chiave, pattugliamenti, gestione di check points, rastrellamenti, cinturazioni, controllo dei siti di ammassamento della armi, sequestro di armi e materiale bellico, controllo della circolazione di personale e mezzi, prevenzione e repressione di atti ostili, bonifica e brillamento ordigni;

   - **interventi a sostegno di altri complessi di forze** di UNOSOM 2;

   - **operazioni psicologiche:** sondaggi di opinione, diffusione di messaggi con altoparlanti, distribuzione di volantini, redazione di articoli di stampa, diffusione delle norme di comportamento da adottare.

   Gli interventi umanitari invece, erano sviluppati per:

   - **sostegno diretto della popolazione:** scorta a convogli umanitari, sorveglianza dei magazzini e dei punti di distribuzione degli aiuti, trasporto e distribuzione di generi alimentari, medicinali e materiali vari, assistenza sanitaria diretta, promozione di campagne di vaccinazione, sgomberi urgenti di feriti o malati e scavo di pozzi d'acqua;

   - **ricostruzione del tessuto sociale e istituzionale** del Paese: costituzione di locali forze di polizia, fornitura di uniformi alle stesse, riattivazione del sistema giudiziario, riapertura di scuole, stampa di libri scolastici, coinvolgimento del personale somalo nelle attività di supporto e assistenza

sanitaria, organizzazione del servizio di nettezza urbana e di manutenzione delle strade, avvio di un servizio postale, costituzione di comitati amministrativi, supporto alla riconciliazione politica, concorso alla riparazione di infrastrutture pubbliche di interesse primario, come centrali elettriche e ospedali.

iai ISTITUTO AFFARI INTERNAZIONALI - ROMA

n° Inv. 14868
- 1 FEB. 1995

BIBLIOTECA

3

ISPI

ISTITUTO PER GLI STUDI DI POLITICA INTERNAZIONALE

Convegno su:

IL CONSIGLIO DI SICUREZZA DELLE NAZIONI UNITE
E IL RUOLO DELL'ITALIA

INTERVENTO SU:

LA CRISI DI LEGITTIMITA' POLITICA DEL CONSIGLIO DI SICUREZZA DELL'ONU

Dr.ssa Simona Battistella
Borsista dell'ISPI

Milano, 10 novembre 1994

A causa dei profondi mutamenti intervenuti negli equilibri di potere e nel tipo d'interazione fra gli stati, l'ONU attraversa oggi una nuova crisi di legittimità e credibilità politica. Le diffuse accuse mosse contro la legittimità dei meccanismi di composizione e funzionamento del suo organo decisionale nascono non solo dalla convinzione che l'ONU debba in qualche modo rispecchiare le nuove realtà del mondo post-bipolare, ma anche da un rinnovato interesse per l'Organizzazione stimolato da un vero e proprio processo di *overstreching* delle sue responsabilità nel mantenimento della pace e della sicurezza internazionale.

La frammentazione dell'impero sovietico ha infatti provocato un endemico stato di conflittualità fra gruppi e minoranze in lotta nell'edificazione di stati di recente indipendenza, ed esteso il concetto di sicurezza collettiva alla risoluzione di conflitti interni agli stati. La tradizionale sfera della *domestic jurisdiction* si restringe, mentre si allarga a dismisura l'arco delle situazioni definite come una minaccia alla pace e alla sicurezza internazionale. Il Consiglio di Sicurezza, ormai liberato dal sistema dei veti incrociati, si trova quindi ad affrontare una pluralità di minacce e, di conseguenza, a decidere una pluralità d'interventi.

Agli effetti della fine del sistema bipolare si aggiunge inoltre un fattore di lungo periodo quale l'emergere di problemi di natura globale, come la gestione delle risorse e degli spazi comuni, dell'ambiente, dello sviluppo demografico, dei diritti umani e soprattutto di un sistema di sicurezza collettiva. La crescente consapevolezza che non si tratta di situazioni a "somma zero", in cui se qualcuno guadagna qualcun'altro necessariamente perde, sembra essere largamente condivisa. Si tratta di competizioni in cui gli stati, tramite la partecipazione ad istituzioni internazionali, hanno probabilmente qualcosa da guadagnare nel cooperare in forma associativa e molto da perdere nel non farlo, ed in cui le risorse che posseggono (siano esse militari, economiche, tecnologiche o altro) hanno una valenza differente a seconda del contesto politico in cui devono essere impiegate(1).

La necessità di sviluppare processi di consultazione/contrattazione multilaterale che permettano forme di cooperazione politica su tali problemi focalizza quindi l'attenzione degli stati sull'unica organizzazione a carattere universale in grado di

---

[1] Per il dibattito sull'influenza dei regimi internazionali sul comportamento degli stati si veda l'intero numero di *International Organization* dedicato all'argomento, vol. 36, n. 2, 1982. Per le posizioni di realisti e neo-realisti sul ruolo delle istituzioni internazionali in situazioni di interdipendenza complessa si veda inoltre R.O. KEOHANE, 1989, *International institutions and state power: essays in International Relations theory*, Boulder Westview Press.

svolgere un simile compito. In particolare, focalizza l'attenzione generale sull'unico organo in grado di interpretarne i principi e fini ultimi, di decidere dove e quando vi sia una minaccia alla pace ed alla sicurezza internazionale, di legittimare o meno posizioni e azioni intraprese dai singoli stati.

Il punto in questione è proprio il fatto che l'autorità del Consiglio di Sicurezza, prima garantita dall'egemonia delle due super-potenze, e comunque poco esercitata a causa dei veti incrociati, ora assume una nuova valenza politica che tutti si affrettano a delegittimare, oppure a condividere.

Se in passato il fondamento di tale autorità risiedeva nella stessa gerarchia di potenza sancita dall'esito del secondo conflitto mondiale e nella struttura di potere bipolare che ne derivava, la crescente responsabilità decisionale del Consiglio, unita alla mutata distribuzione di potere fra gli stati, risolleva oggi la questione della rappresentatività e dell'idoneità politica di tale organo ad esercitare ed interpretare la volontà collettiva, o quanto meno quella dei più forti.

Alla storica lotta di stati medi e piccoli contro il carattere oligarchico del Consiglio di Sicurezza si aggiungono ora le rivendicazioni di potenze ex-sconfitte ormai al vertice della nuova gerarchia di prestigio e di potere, e quelle di potenze regionali emergenti ansiose di entrare nel club direttivo dell'Organizzazione piuttosto che di democratizzarne i processi decisionali.

L'insieme di tali rivendicazioni, che danno vita a prospettive di riforma istituzionale spesso contrastanti, non solo minacciano la capacità d'azione efficace dell'Organizzazione, ma indeboliscono anche l'autorità collettiva esercitata dal Consiglio di Sicurezza ed il suo potere di legittimare o meno posizioni e azioni intraprese dai singoli stati.

Le rivendicazioni delle potenze ex-sconfitte

Le argomentazioni sollevate da Germania e Giappone, principali esclusi, non investono tanto la natura oligarchica del Consiglio di Sicurezza e neppure il criterio di legittima partecipazione allo stesso sancito dall'art. 23 della Carta, così come interpretato nel corso della contrapposizione bipolare.

Proprio in virtù del consistente contributo dato al mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, agli altri fini dell'Organizzazione, e dell'ampio finanziamento fornito nel corso degli ultimi anni alle operazioni di *peace-keeping* e *peace-enforcing* della stessa, tali stati rivendicano la validità dell'aureo principio *no taxation without rapresentation.*

Attualmente il Giappone copre circa il 12% del bilancio dell'ONU, mentre il contributo annuale della Germania supera di gran lunga quello di Francia e Gran Bretagna. A partire dal conflitto con l'Iraq, per il quale ha fornito consistenti mezzi finanziari, logistici, medici e militari (pur senza inviare i propri soldati nella regione), la Germania ha partecipato in un primo momento a missioni di pace a carattere meramente civile (Sahara Occidentale e Haiti), per passare successivamente ad operazioni umanitarie e, nell'aprile 1993, al primo coinvolgimento in un'operazione militare aerea volta a garantire il rispetto della *no fly zone* in Bosnia-Erzegovina.

In qualità di maggior finanziatore della costosissima operazione in Cambogia, il Giappone ha invece ripetutamente rivendicato un maggior ruolo nei processi decisionali dell'Organizzazione, e da tempo inaugurato una strategia politico-militare che mira ad individuare uno spazio d'azione autonomo e indipendente dagli Stati Uniti.

I dubbi avanzati dalle due grandi potenze sull'idoneità politica del Consiglio di Sicurezza, così come attualmente composto, ad esercitare la propria autorità sulla comunità degli stati, nascono dalla convinzione che tale organo, un tempo garanzia politico-giuridica della divisione del mondo in blocchi e dello *status quo* geopolitico, non rifletta più la natura e la distribuzione del potere nel sistema internazionale.

Il crollo del polo sovietico è certo uno dei fattori scatenanti, avendo aperto nuovi scenari geopolitici ed ampi spazi d'influenza a Germania in Europa centro-orientale, e Giappone nel sud-est asiatico. Non minore importanza riveste tuttavia il fatto che la competitività di Germania e Giappone in campo economico, finanziario e tecnologico, abbia indebolito da tempo il predominio degli Stati Uniti in tali settori.

La guerra del Golfo è stata il primo e lampante esempio di quanto gli Stati Uniti rimangano l'unica potenza dotata di una capacità militare di carattere globale, ma di come non possano assumersi l'onere di simili operazioni senza il sostegno

politico e finanziario delle altre grandi potenze, e senza la legittimazione politica fornita dall'ONU.

Il Consiglio di Sicurezza così come composto quindi, non rappresenterebbe adeguatamente gli attori più potenti del sistema, quelli non solo dotati di maggiori risorse militari, tecnologiche e finanziarie, ma in grado di *influenzare* il comportamento degli altri. La facoltà di decidere sulla legittimità o meno di posizioni o azioni degli stati, di stabilire quali fatti costituiscano una minaccia alla pace, quali azioni debbano essere intraprese e con quali modalità, è considerato da Germania e Giappone un proprio diritto legittimo. La loro partecipazione al Consiglio di Sicurezza in qualità di membri permanenti, diviene così elemento indispensabile alla stessa capacità di agire dell'ONU, alla sua *efficacia*.

Significative sono le argomentazioni avanzate dal Giappone nella proposta di riforma del Consiglio di Sicurezza presentata il 6 giugno 1993: "(..) i paesi chiaramente in grado di assumersi la responsabilità dell'implementazione delle sue risoluzioni, per esempio attraverso contributi finanziari, dovrebbero essere coinvolti più attivamente nel processo decisionale in modo tale da garantire che le risoluzioni che il Consiglio adotta vengano effettivamente attuate".

Le rivendicazioni di potenze regionali emergenti

Le proposte di riforma avanzate da stati che rivestono un ruolo primario o co-primario nei diversi sistemi regionali, investono solo parzialmente il carattere oligarchico del Consiglio, e mirano invece ad integrare il concetto di potenza che ne legittima la partecipazione.

Non a caso l'India rivendica il criterio della popolazione, combinato a livelli crescenti di alfabetizzazione ed industrializzazione, quale elemento fondamentale nella definizione della potenza[2]. La stessa logica segue la proposta dell'Egitto,

---

[2] India, proposta del 29/6/93, "(..) Population represents both an expression of the principle of democracy and an element of power. With an increasing emphasis on the principle of democracy at the national level, there is a need for extending this principle to the international level also. (..) Size of economy, its resilience and self-sufficiency in terms of raw material supply and markets are factors which have a bearing on a particular country's ability to exercise independence of judgement and action on international issues".

quando afferma la necessità che l'ampliamento del Consiglio rifletta in nuovi equilibri di potere e il ruolo di quelle potenze regionali divenute protagoniste della vita politica internazionale[3].

Non è quindi il criterio della potenza ad essere messo in discussione, e neppure il fatto che il Consiglio, unico organo legittimato a prendere decisioni vincolanti per i paesi membri, sia a partecipazione ristretta. Sono piuttosto contestati i criteri utilizzati per stabilire quali e quanti siano gli attori potenti in un sistema globale non più bipolare, ma composto di diversi sistemi regionali interdipendenti.

Oltre a riaffermare il criterio del contributo al mantenimento della pace e della sicurezza internazionale ed agli altri fini dell'Organizzazione, già sancito dall'art. 23 par.1 della Carta, le proposte di Argentina, Brasile, Egitto, India, Indonesia e Nigeria, richiedono, in toni più o meno intensi, l'effettiva applicazione del principio dell'equa distribuzione geografica ed il ristabilimento dell'equilibrio tra il numero dei membri dell'Assemblea Generale e quello dei membri del Consiglio.

"La proporzione tra i membri del Consiglio di Sicurezza ed i membri dell'Assemblea Generale è diminuito da 1:4.6 nel 1945 a 1:12 oggi. (...) Si è verificato un significativo crollo nella proporzione tra il numero dei membri permanenti ed i membri dell'Assemblea Generale, che è diminuito da 1:10 nel 1945 a 1:36 oggi"[4].

Nel proporre l'allargamento del Consiglio ad una nuova categoria di membri semi-permanenti, o permanenti senza diritto di veto, tali stati suggeriscono poi criteri più o meno velatamente favorevoli ai propri interessi. Quelli più popolosi rivendicano la validità del criterio della popolazione (India e Nigeria), mentre gli stati africani, sempre in base al criterio della popolazione e dell'equa distribuzione geografica, rivendicano un seggio permanente o più seggi non permanenti a stati del continente africano (Egitto e Nigeria).

La proposta avanzata dall'Italia infine, tentando una sintesi dei criteri che andrebbero utilizzati nel riconsiderare la composizione del Consiglio,

---

[3] Egitto, proposta del 2/8/93, "(..) This enlargement should reflect both the nature and extent of the new balance of power, as well as the prominence of regional Powers as major international actors. Due regard should be paid, in this context, to the interests of developing countries".

[4] India, proposta del 29/6/93.

simboleggia l'insieme delle rivendicazioni avanzate dalle medie potenze emergenti. Propone dieci seggi per stati appartenenti a tutti i continenti che "forniscano il maggiore contributo agli scopi dell'Organizzazione. (Tale contributo) potrebbe essere misurato in base al sostegno finanziario che possono apportare, o in base all'estensione, alla popolazione e un'organizzazione interna efficente che permetta loro di garantire un effettivo contributo in termini di uomini, mezzi militari o altro, o in base all'alto livello culturale e una tecnologia di comunicazione avanzata che permetta loro di raccogliere un forte consenso dell'opinione pubblica internazionale per l'Organizzazione"(5).

Simili istanze di riforma non sono comunque nuove, il processo di evoluzione politico-istituzionale dell'Organizzazione è sempre stato accompagnato da richieste di maggiore partecipazione ai processi decisionali, spesso in parallelo al problema dei contributi e della gestione del bilancio.

Nel corso degli anni '80, ed in concomitanza con la grave crisi finanziara attraversata dall'ONU, le medie potenze rivendicavano infatti un ruolo più attivo in quanto medi contribuenti. Nel 1986 la loro partecipazione alla Commissione dei 21 per la Programmazione e il Coordianamento (CPC), istituita nel dicembre dello stesso anno ed incaricata di approvare per *consensus* il bilancio annuale dell'ONU, era del 33% rispetto al 38% dei maggiori contribuenti. Nel 1988 la percentuale era già passata al 41% rispetto al 26% dei maggiori contribuenti(6).

La crescita del numero dei medi contribuenti nella Commissione, in maggioranza stati africani, toglieva quindi il controllo dell'approvazione del bilancio in via preliminare agli stati che in realtà sostenevano quasi per intero il peso dei finanziamenti. La reazione degli Stati Uniti fu quella di recedere gradualmente dai propri impegni, fino a diventare, all'inizio degli anni '90 e prima della crisi del Golfo, il maggior debitore insolvente, dimostrando che senza i dollari americani l'Organizzazione era incapace di funzionare.

L'atteggiamento dei medi contribuenti è stato da allora quello di incrementare, anche se in misura esigua, il proprio finanziamento al bilancio e gettare le basi per ulteriori rivendicazioni di partecipazione ai processi decisionali

---

5 Proposta del 30/6/93.

6 *The New York Times*, 27 January 1992, p. A8, cit. in S. DUKE, "The UN finance crisis: a history and analysis", *International Relations*, vol. XI, n. 2, pp. 127-150. Si veda anche General Assembly, *Current financial crisis of the United Nations, Report of the Secretary-General*, 45th session, 6 December 1990, (UN doc. A/45/830).

dell'Organizzazione. Il crollo del polo sovietico, e l'acuirsi dei processi di diffusione di potenza, hanno quindi avuto sia l'effetto di rivitalizzare l'atteggiamento polemico delle medie potenze, che quello di rivalutarne improvvisamente l'importanza strategica.

Durante il confronto bipolare le due super-potenze non solo erano fortemente contrarie ad un'ingerenza del Consiglio di Sicurezza nelle rispettive aree d'influenza, ma le stesse organizzazioni regionali in entrambi i blocchi erano sostanzialmente utilizzate come strumenti di supremazia egemonica, e solo formalmente istituite per la risoluzione dei conflitti e la creazione di sistemi di sicurezza collettiva regionale.

Il crollo di quel sistema, l'esaurirsi della pratica dei veti incrociati, il diffondersi di conflitti intra-statali e intra-regionali, e non ultimo, l'eccessivo allargamento delle responsabilità che in linea teorica spetterebbero al Consiglio, hanno invece rinnovato l'attenzione generale per le organizzazioni regionali, e alimentato l'idea che su di esse si potesse far ricadere la competenza della risoluzione di conflitti di natura "locale" (secondo il cd.concetto di sussidiarietà)[7].

Senza entrare nel merito di un'analisi delle caratteristiche che simili organizzazioni dovrebbero possedere nello svolgere adeguatamente i compiti di mantenimento della pace e della sicurezza internazionale previsti dalla Carta, interessa notare l'influenza che tali orientamenti esercitano sulle posizioni politiche assunte dalle medie potenze.

Le argomentazioni sollevate si basano infatti sulla considerazione che se una qualche funzione le organizzazioni regionali dovranno avere nel mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, allora gli stati che in quelle organizzazioni svolgono un ruolo primario o co-primario avranno il diritto legittimo di sedere nel Consiglio.

Il Consiglio non potrebbe adottare alcuna risoluzione, o richiedere alcun intervento nella regione, senza che al suo interno vi sia un'equa rappresentanza regionale, pena le rivendicazioni d'illegittimità della sua composizione, delle

---

[7] Si veda B. RIVLIN, "Regional arrangements and the United Nations system for collective security and conflict resolution: a new road ahead?", *International Relations*, vol. XI, n. 2, 1992, pp. 95-110, e A. ROBERTS, "The United Nations and international security", *Survival*, vol. 35, n. 2, Summer 1993, pp. 3-30.

stesse risoluzioni che adotta, e dei giudizi di legittimità e illegittimità su posizioni o azioni intraprese dai singoli stati che esprime tramite le proprie decisioni.

Le richieste di "democratizzazione"

Le rivendicazioni di stati medi, piccoli o piccolissimi nascono non solo dal percepito dominio del Consiglio da parte di quelle poche potenze che gestiscono le sorti della vita politica internazionale, ma anche dalla contraddizione insita in un'organizzazione a carattere universale dotata sia di organi funzionanti secondo il principio della sovrana uguaglianza fra gli stati, che di un unico organo decisionale a composizione ristretta.

Le istanze di democratizzazione, che frequentemente ricorrono nei progetti di riforma proposti, rappresentano in qualche modo l'ultima fase di una lunga lotta per l'indipendenza dal predominio delle grandi potenze. Gli scontri del passato per ottenere non solo la formale indipendenza politica, ma anche l'eguaglianza razziale, la giustizia economica e l'autonomia culturale, si vorrebbe infatti che portassero alla fase conclusiva di tale processo di emancipazione: l'equa rappresentanza nell'unico organo dell'Organizzazione in grado di prendere decisioni vincolanti per gli stati membri.

Simili istanze tuttavia, sembrano essere non tanto la manifestazione di una rinnovata lotta contro il carattere oligarchico del Consiglio di Sicurezza, quanto il frutto della paura dell'isolamento e della volontà di vincolare i nuovi equilibri di potere mondiali ai principi e ai meccanismi di tutela della pace e della sicurezza internazionale garantiti dall'ONU. La paura maggiore dei piccoli stati nasce proprio da un'eccessivo incremento di prestigio e di potere delle potenze regionali emergenti, in un nuovo contesto internazionale che ha tolto loro gran parte della propria forza contrattuale.

Nel mondo bipolare le potenze minori, oggetto d'interesse strategico, godevano infatti di un certo margine d'azione, non fosse altro che per la possibilità di minacciare l'uscita dalle rispettive sfere d'influenza e giocare sulla neutralità. Nella confusione creata dal crollo del polo sovietico, e fra le molte incertezze provocate dai numerosi assetti geopolitici in via di ridefinizione, l'unico dato evidente sembra essere il fatto che le alleanze non si muoveranno più fra due

fuochi fissi e che la politica della neutralità ha perso gran parte del suo valore tattico.

Nelle proposte di riforma si nota quindi un grado di riflessione e un'elaborazione di possibili soluzioni spesso assai attente sia al pericolo rappresentato dalle potenze emergenti, che al nuovo ruolo che stati piccoli e medi dovrebbero assumere nei diversi equilibri di potere regionali.

Gli strumenti di riforma individuati in tali proposte mirano nuovamente a rivalutare il ruolo dell'Assemblea Generale nell'architettura complessiva dell'Organizzazione, o meglio, ad instaurare un controllo dell'Assemblea sulle decisioni in via di approvazione al Consiglio di Sicurezza. Così l'Algeria propone "la revisone delle condizioni di esercizio della regola dell'unanimità dei membri permanenti, dando all'Assemblea Generale l'effettivo potere di supervisionare e controllare l'attività del Consiglio di Sicurezza, assicurando che il Consiglio ricorra frequentemente alle opinioni della Corte Internazionale di Giustizia, e sfruttando tutte le opportunità di cooperazione con le organizzazioni regionali"(8).

Nella stessa ottica si muovono i continui appelli per una maggiore informazione sui processi di consultazione informale, e per l'elaborazione di meccanismi che garantiscano la trasparenza nella delicata fase di contrattazione che precede l'adozione di decisioni e provvedimenti da parte del Consiglio di Sicurezza(9).

La posizione critica assunta da Cuba nei confronti dell'Organizzazione, da sempre considerata mero strumento al servizio degli interessi particolaristici delle potenze egemoni del sistema, in qualche modo rispecchia gli aspetti più significativi e idealistici della lotta condotta da stati medi e piccoli per la democratizzazione dell'Organizzazione. "(..) Giungiamo alla triste conclusione che il 'diritto' di iniziare una guerra, concludere una pace, imporre sanzioni, dispiegare forze militari e così via, sia nelle mani di quelli che usano le Nazioni Unite, in particolare il Consiglio, per i loro stessi, e non sempre legittimi, fini politici"(10).

---

8 Algeria, proposta del 16/7/93.

9 Cuba, proposta del 29/6/93. "(..) Just as the number and quality of the formal meetings of the Security Council have diminished, having been replaced by so-called 'informal consultations of the whole' held in secret behind closed doors without any record or summary of the topics discussed, so too have the opportunities (..) to became acquainted with the Council's deliberations. (..) The Security Council has become a closed 'club' for a few powers".

10 Cuba, proposta del 29/6/93.

Ciò che interessa valutare tuttavia, non è la bontà o meno di tali posizioni, quanto capirne la portata in un contesto internazionale profondamente mutato. Nella rigida struttura bipolare le rivendicazioni di stati medi e piccoli in seno all'Assemblea Generale assumevano una valenza meramente dichiaratoria. Le contestazioni d'illegittimità contro la composizione e il funzionamento del Consiglio di Sicurezza, o contro l'incapacità dello stesso di svolgere i propri compiti statuari, rimanevano in qualche modo relegate ai margini di un sistema che comunque si reggeva sull'egemonia economico-strategica delle due superpotenze, e su una competenza residuale dell'Assemblea Generale.

Le cose cambiano però nell'attuale situazione, in cui simili rivendicazioni si legano alla protesta di una o più grandi potenze in grado di determinare la capacità d'azione efficace dell'ONU. Il quadro politico infatti si complica notevolmente.

Efficacia e legittimità politica

L'insieme delle rivendicazioni delle grandi potenze ex-sconfitte, di quelle regionali emergenti e dei piccoli stati provoca una vera e propria crisi di credibilità politica che non solo indebolisce l'effettiva capacità d'azione del Consiglio, ma ne pregiudica l'autorità collettiva ed il potere di legittimare o meno posizioni e azioni intraprese dagli stati.

Il valore e l'efficacia politica delle risoluzioni adottate dal Consiglio risiede proprio nell'importanza ad esse attribuita dagli stati e nel comportamento degli stessi, sia che si affrettino a difendere le proprie azioni, oppure a ricercare il consenso della comunità internazionale prima di intraprenderle[11].

Tale capacità d'influenza politica sul comportamento degli stati è però minacciata dalla convinzione che l'attività del Consiglio sia totalmente dominata dagli interessi di poche potenze egemoni. Una convinzione che non solo acuisce la percezione del divario fra lo spirito della Carta e le azioni intraprese dal

---

[11] Per una definizione della funzione politica esercitata dall'ONU si veda I. CLAUDE, 1966, "Collective legitimization as a political function of the United Nations", *International Organization*, vol. 20, n. 3, 1966, pp. 367-379; D.D. CARON, 1993, "The legitimacy of the collective authority of the Security Council", *American Journal of International Law*, vol. 87, n. 4, October 1993, pp. 552-588; T.M. FRANK, 1990, *The power of legitimacy among nations*, Oxford, Oxford University Press.

Consiglio, ma alimenta l'opinione diffusa fra le potenze minori, in particolare arabo-islamiche e africane, che l'ONU operi in base a "due pesi e due misure".

L'insieme di simili percezioni, non certo nuove nella vita dell'Organizzazione, acquista sostanziale valore politico se unito alle rivendicazioni delle potenze ex-sconfitte e di quelle regionali emergenti, che rifiutano di riconoscere l'autorità del Consiglio di Sicurezza così come attualmente composto, ed il cui contributo è tuttavia indispensabile alla capacità d'azione dell'Organizzazione. In tal caso infatti, la crisi di sfiducia nelle capacità del Consiglio di influenzare politicamente il comportamento degli stati ed esercitare il proprio potere di legittimazione collettiva, si lega a quella derivante dall'incapacità dello stesso di *attuare* le decisioni adottate.

La consapevolezza che il problema della *credibilità* dell'Organizzazione, e quindi della legittimità politica del suo organo decisionale a svolgerne le funzioni statuarie, sia necessariamente intrecciato a quello dell'*efficacia* della stessa e della composizione di organi in grado di decidere e implementare le decisioni adottate, è evidente in quasi tutte le proposte di riforma presentate da stati grandi, medi e piccoli.

Significativa quella dell'Australia che dedica uno specifico paragrafo a tale problema. "Efficacia e legittimità sono fattori correlati nel considerare il ruolo del Consiglio di Sicurezza. Le responsabilità del Consiglio sono conferite dagli stati membri, ed esso agisce per loro conto (art. 24). Le sue decisioni, mentre vincolano tutti gli stati membri in base all'art. 25, dipendono nella loro efficacia dalla misura del sostegno internazionale al Consiglio. (..) Per garantirne la legittimità, è necessario che la composizione del Consiglio rifletta le realtà del potere regionale e globale"[12].

---

[12] Australia, proposta del 7/7/93.

Riferimenti bibliografici

ALVAREZ J.E., 1991, "The quest for legitimacy: an examination of 'The Power of Legitimacy Among Nations'", *New York University Journal of International Law and Policy*, vol. 199, 1991.

BAHER P.R. & GORDENKER L., 1992, *The United Nations in the 1990s*, London, Macmillan.

BERTRAND M., 1993, "La reforme de l'ONU", *Politique Etrangére*, n. 3, Automne 1993, pp. 611-620.

BLUM Y.Z., 1993, *Eroding the United Nations Charter*, Dordrecht, Martin Nijoof Publisher.

BULL H., 1984, "La rivolta contro l'Occidente", in Bull H. & Watson A., eds., *L'espansione della società internazionale: l'Europa e il mondo dalla fine del Medioevo ai tempi nostri*, ed. it., 1994, Milano, Jaca Book, pp. 227-238.

CARON D.D., 1993, "The legitimacy of the collective authority of the Security Council", *American Journal of International Law*, vol. 87, n. 4, October 1993, pp. 552-588.

CIACCI M., 1986, "Legitimacy and the problems of governance", *Legitimacy/Légitimité*, vol. 20, Athanasios Moulakis ed., 1986.

CLAUDE I., 1966, "Collective legitimization as a political function of the United Nations", *International Organization*, vol. 20, n. 3, 1966, pp. 367-379.

CRASTON M., 1986, "From legitimism to legitimacy", *Legitimacy/Légitimité*, vol. 20, Athanasios Moulakis ed., 1986.

DUKE S., 1992, "The United Nations finance crisis: a history and analysis", *International Relations*, vol. XI, n. 2, pp. 127-150.

DUPUY R.J., 1993, *The development of the role of the Security Council*, Dordrecht, Martin Nijoof Publisher.

EHRHART H.G. & EHRHART W., 1993, "L'Allemagne et l'ONU", *Politique Etrangere*, n. 3, 1993, pp. 673-685.

FEUERLE L., 1985, "Informal consultation: a mechanism in Security Council decision-making", *New York University Journal of International Law and Politics*, vol. 18, 1985.

FINKELSTEIN L.S., 1989, *Politics of the United Nations system*, London, Duke University Press.

FRANK T.M., 1990, *The power of legitimacy among nations*, Oxford, Oxford University Press.

FROMUTH P.J., 1993, "The making of a security community: the United Nations after the Cold War", *Journal of International Affairs*, vol. 46, n. 2, 1993, pp. 341-366.

GRIECO J.M., 1988, "Anarchy and the limits of cooperation: a realist critique of the newest liberal institutionalism", *International Organization*, vol. 43, n. 3, Summer 1988, pp.485-507.

HASSNER P., 1993, "Beyond nationalism and internationalism: ethnicity and world order", *Survival*, vol. 35, n. 2, Summer 1993, pp. 49-65.

HOLMES K.R., 1993, "New world disorder: a critique of the United Nations", *Journal of International Affairs*, vol. 46, n.2, 1993, pp. 323-340.

KAISER K., 1993, "Devenir membre permanent du Conseil de Sécurité: un but légitime de la nouvelle politique extérieure allemande", *Politique Etrangére*, n. 4, Hiver 1993/94, pp. 1011-1022.

KEOHANE R.O., 1989, *International institutions and state power: essays in international relations theory*, Boulder, Westview Press.

LAYNE C., 1993, "The unipolar illusion: why new great powers will arise", *International Security*, vol. 17, n. 4, Spring 1993, pp. 5-51.

LUCK E.C. & GATI T.T., 1992, "Whose collective security?", *The Washington Quarterly*, vol. 15, n. 2, Spring 1992, pp. 43-56.

LYONS G.M., 1994, "A new collective security: the United Nations and international peace", *The Washington Quarterly*, vol. 17, n. 2, Spring 1994, pp. 173-199.

NICHOLAS M., 1975, *The United Nations as a political institution*, London.

NYE J., 1990, *Bound to lead: the changing nature of american power*, New York, Basic Books.

OTUNNU O.A., 1993, "Préserver la légitimité de l'action des Nations Unies", *Politique Etrangére*, n. 3, Automne 1993, pp. 597-610.

PAGANI F., 1993, "La riforma dell'ONU", *Politica Internazionale*, vol. 21, n. 4, Oct.-Dec. 1993, pp. 229-243.

PARSONS Sir A., 1992, "The United Nations in the Post-Cold War era", *International Relations*, vol. XI, n. 3, 1992, pp. 189-200.

REISMAN N.M., 1993, "The constitutional crisis of the United Nations", *American Journal of International Relations*, vol. 87, n. 1, 1993, pp. 83-100.

RENNINGER J.P., ed., 1989, *The future role of United Nations in an interdependent world*, Dordrecht, Martinus Nijhoff Publishers.

RIVLIN B., 1992, "Regional arrangements and the United Nations system for collective security and conflict resolution: a new road ahead?", *International Relations*, vol. XI, n. 2, 1992, pp. 95-110.

ROBERTS A., 1993, "The United Nations and international security", *Survival*, vol. 35, n.2, Summer 1993, pp. 3-30.

ROBERTS A. & KINGSBURY B., 1993, *United Nations, divided world: the UN's roles in international relations*, Oxford, Clarendon Press.

SAKSENA K.P., 1993, *Reforming the United Nations: the challenge of relevance*, New Delhi, Sage.

SCHABERT T., 1986, "Power, legitimacy and truth: reflections on the impossibility to legitimise legitimizations of political order", *Legitimacy/Légitimité*, vol. 20, Athanasios Moulakis ed., 1986.

S.I.O.I., 1993, International symposium, *Prospects for reform of the United Nations system*, Rome, 15-16-17 May 1992, Padova, Cedam.

STEELE D., 1987, *The reform of the United Nations*, London, Croom Helm.

STEIN A.A., 1982, "Coordination and collaboration: regimes in the anarchic world", *International Organization*, vol. 36, n. 2, 1982, pp. 299-324.

TAYLOR P., 1993, *International organization in the modern world: the regional and global process*, London, Pinter.

THAKUR RAMESH, 1993, "The United Nations in a changing world", *Security Dialogue*, vol. 24, n. 1, 1993, pp. 7-20.

URQUHART B., 1992, "The United Nations in 1992: problems and opportunities", *International Affairs*, vol. 68, n. 2, April 1992, pp. 311-319.

WAGNER W., 1993, "Le siège permanent ou Conseil de Sécurité. Qui a besoin de qui: les allemands du siège? ou le Conseil de Sécurité des allemands?", *Politique Etrangère*, n. 4, Hiver 1993/94, pp. 1001-1010.

WHITE N.D., 1990, *The United Nations and the maintenance of international peace and security*, Manchester, Manchester University Press.

iai ISTITUTO AFFARI INTERNAZIONALI - ROMA

n° Inv. 14868
1 FEB. 1995

BIBLIOTECA

4

ISPI

ISTITUTO PER GLI STUDI DI POLITICA INTERNAZIONALE

Convegno su:

IL CONSIGLIO DI SICUREZZA DELLE NAZIONI UNITE
E IL RUOLO DELL'ITALIA

DOCUMENTO DI LAVORO

LE PROPOSTE DEGLI STATI IN RELAZIONE ALLA RIFORMA DEL CONSIGLIO DI SICUREZZA

Dr. Marco Pedrazzi
Borsista dell'ISPI

Milano, 10 novembre 1994

INTRODUZIONE

La riforma delle Nazioni Unite è da lungo tempo oggetto di dibattito nel seno della massima organizzazione mondiale. In particolare, varie proposte di riforma, anche relative al Consiglio di Sicurezza, furono presentate dagli stati e discusse nell'ambito del *Comitato speciale della Carta delle Nazioni Unite e del rafforzamento del ruolo dell'Organizzazione*[1], a partire dal 1976 e negli anni successivi[2]. Solo negli ultimi tempi sono però stati compiuti dei passi decisivi in direzione di una modifica del Consiglio di Sicurezza, ed in particolare della composizione di quest'organo, onde renderlo più rappresentativo dell'insieme dei membri delle Nazioni Unite nella mutata realtà internazionale.

L'11 dicembre 1992, con la risoluzione 47/62 intitolata "Questione dell'equa rappresentanza in seno al Consiglio di Sicurezza e dell'aumento del numero dei suoi membri", l'Assemblea generale richiedeva al Segretario generale di invitare gli stati membri a presentare, entro il 30 giugno 1993, commenti scritti in ordine ad una possibile riforma della composizione del Consiglio; richiedeva altresì al Segretario generale di presentare un rapporto alla 48ma sessione, contenente i commenti di cui sopra; e decideva di iscrivere la questione anzidetta all'ordine del giorno provvisorio della 48ma sessione.

Il Segretario generale ha ricevuto 81 risposte: 78 di stati *uti singuli*, 3 presentate da stati per conto di altrettanti gruppi regionali. Tali risposte sono riprodotte nel rapporto del Segretario generale all'Assemblea del 20 luglio 1993[3] e nei successivi *Addenda*[4].

Il 3 dicembre 1993 l'Assemblea generale istituiva, con risoluzione A/48/L.28, un gruppo di lavoro a composizione non limitata per considerare tutti gli aspetti della questione dell'aumento dei membri del Consiglio di Sicurezza, nonché altre questioni relative allo stesso; richiedeva al gruppo di lavoro di presentare un rapporto sullo stato dei suoi lavori all'Assemblea generale prima della fine della

---

1 Istituito come *Comitato* ad hoc *della Carta delle Nazioni Unite* con la risoluzione dell'Assemblea generale 3349 (XXIX) del 17 dicembre 1974 e riconfermato con il nuovo nome con A/Res.3499 (XXX) del 15 dicembre 1975. Il Comitato è tuttora operante.

2 Cfr. i rapporti del Comitato all'Assemblea del 1977 e seguenti (UN Doc.A/32/33 ss.).

3 UN Doc.A/48/264.

4 Dall'*Add.* 1 del 26 luglio 1993 all'*Add.* 9 del 23 marzo 1994.

48ma sessione; decideva di iscrivere all'ordine del giorno provvisorio della sua 49ma sessione un *item* avente per titolo "Questione dell'equa rappresentanza in seno al Consiglio di Sicurezza e dell'aumento del numero dei suoi membri e materie collegate".

Il gruppo di lavoro si è riunito, come previsto, da fine gennaio ai primi di giugno del 1994 ed ha presentato il suo rapporto all'Assemblea generale, nel quale peraltro esso si limita, non avendo esaurito i suoi compiti, a richiedere di essere nuovamente costituito nella 49ma sessione.

Il presente documento di lavoro si propone di fare un quadro delle varie proposte degli stati in relazione alla riforma del Consiglio di Sicurezza, quali emergono principalmente dalle risposte fornite dagli stessi al Segretario generale(5), ma parzialmente anche dalla discussione in sede di Assemblea generale(6).

E' utile premettere che le risposte di cui sopra, per quanto largamente rappresentative delle varie posizioni presenti nell'insieme della comunità internazionale, non provengono in modo uniforme da tutte le aree geografiche del pianeta, né da tutte le categorie di stati, individuate sulla base delle dimensioni, della popolazione, delle analogie tra le situazioni economiche, delle affinità politiche o culturali: ed anche ciò è significativo, quale indice del diverso interesse o, se non altro, del diverso "attivismo", o, ancora, della differente capacità propositiva o del distinto peso degli stati in relazione alle problematiche di trasformazione istituzionale della massima organizzazione mondiale(7). Se si eccettuano alcuni ministati, al Segretario generale è pervenuto un commento scritto da parte di *tutti* i c.d. *stati dell'occidente* (o quelli che una volta erano gli stati dell'occidente: Europa occidentale, Stati Uniti, Canada, Australia, Nuova Zelanda), nonché di tutte le maggiori potenze economiche mondiali. Hanno risposto altresì quasi tutti gli stati più popolosi (con l'eccezione del Bangladesh, che però si è pronunciato nella discussione) e gran parte degli stati di medie dimensioni, ma pure un numero consistente di stati piccoli ed alcuni ministati. Ampia è stata la partecipazione dell'America latina e dei Caraibi. Adeguatamente rappresentati gli stati arabi e le varie regioni dell'Asia, nonché le isole del

---

5 V. *supra*, note 3 e 4.

6 Cfr., in particolare, i resoconti (non ufficiali) delle sedute pomeridiane del 23 e 24 novembre 1993 dell'Assemblea generale, contenuti in Nations Unies, *Communiqué de presse*, AG/191, 23 novembre 1993 e in United Nations, *Press Release*, GA/8602, 24 November 1993.

7 Non si vuole escludere con ciò, naturalmente, che l'assenza dal dibattito di alcuni stati si possa rapportare a circostanze del tutto particolari.

Pacifico. Le aree più scoperte rimangono l'Africa (la quale peraltro ha prodotto un commento comune, al pari degli stati arabi e dei Caraibi) nonché, se si eccettua la risposta russa, le aree già facenti parte del mondo comunista (ex URSS ed Europa orientale): 7 i commenti scritti provenienti da singoli stati dell'Africa centrale e meridionale, 4 i commenti degli stati dell'Europa dell'est, 3 quelli dell'ex Unione Sovietica.

I) PORTATA, OBIETTIVI, MODALITÀ E TEMPI DELLA RIFORMA

A) Portata della riforma

Le concezioni in campo differiscono non soltanto in relazione alle modalità della riforma, ma, ancor prima, sulla sua portata: vale a dire sul che cosa e sul quanto vada riformato. Per non dire di chi dubita della stessa necessità di riformare qualcosa. E' interessante notare come la tesi che sembra prevalere presso la maggioranza degli stati, di tutte le dimensioni e di tutte le aree geografiche e politiche, sia quella della necessità di affrontare una revisione ampia del Consiglio di Sicurezza, che abbracci non solo la questione della composizione di quest'organo (cui pure i lavori del gruppo di lavoro sono espressamente dedicati), bensì pure una serie di problemi attinenti al funzionamento del Consiglio ed ai rapporti di questo con altri organi delle Nazioni Unite e con altre organizzazioni internazionali. Si fanno promotori di questa visione, nel corso della discussione, anche molti degli stati le cui proposte scritte riguardano esclusivamente la composizione del Consiglio di Sicurezza (non ultima l'Italia). Alcuni altri stati sono favorevoli ad affrontare quantomeno, al di là della composizione, la questione della riforma del veto.

Una minoranza consistente di stati, anche questi di vario tipo, pare invece favorevole a concentrarsi in via esclusiva sulla riforma della composizione del Consiglio, lasciando da parte altri problemi: e occorre sottolineare come di questa minoranza facciano parte due membri permanenti, Francia e Regno Unito (il quale si pronuncia in questo senso nella discussione, perché nella risposta scritta sembra contrario alla stessa idea di una riforma), nonché stati del peso della Germania, dell'India e del Brasile. Per tacere del fatto che un altro membro

permanente, la Cina, sembra voler procrastinare il più possibile qualunque riforma e limitarne al massimo gli effetti.

Un certo numero di stati, tra i quali vari paesi dell'America latina, non si limitano ad adottare la posizione della maggioranza favorevole ad un'ampia riforma del Consiglio di Sicurezza, ma aggiungono considerazioni anche sul *ruolo* dello stesso e proposte tese alla modifica di questo ruolo. Marginale è invece la posizione di quegli stati che si preoccupano di inserire la riforma del Consiglio di Sicurezza entro una revisione complessiva della Carta delle Nazioni Unite.

B) Obiettivi della riforma

Qualunque operazione riformatrice sottende sempre una molteplicità di esigenze, persegue sempre finalità multiple, diverse per i diversi soggetti che intervengono, direttamente o indirettamente, nel processo di riforma, e non sempre compatibili le une con le altre. Per tacere di quelle finalità che sono talmente generiche da ricomprendere in realtà punti di vista e aspirazioni estremamente diversificate.

Il caso che stiamo esaminando in ciò non è differente. Ci limiteremo a prendere in considerazione quelli che sono gli obiettivi esplicitamente dichiarati dagli stati, o che comunque emergono implicitamente dai commenti scritti degli stessi, nelle proposte sostenute o in quelle avversate. Obiettivi che sono a volte gli scopi della riforma, a volte attengono invece ad un *acquis* che non si vuole venga messo in pericolo da una riforma sconsiderata. In questo modo, nella valutazione delle finalità perseguite da ognuno, ritroviamo i sostenitori della riforma ma anche i suoi avversari, posizioni che spesso, del resto, vengono a coesistere nello stesso soggetto: più o meno tutti gli stati sono inclini a riformare qualcosa (o, quantomeno, sono pronti a cedere su una o più riforme), ma allo stesso tempo non vogliono toccare altri aspetti delle strutture e dei meccanismi attualmente vigenti.

Comune alla grande maggioranza degli stati, di tutte le aree geografiche e politiche e di tutte le dimensioni, sembra la considerazione relativa al difetto di rappresentatività dell'attuale Consiglio e dunque alla necessità di accrescere la *rappresentatività* dell'organo. Ma questa parola viene in realtà ad assumere un significato ben diverso a seconda di chi la adopera. Un Consiglio più rappresentativo è, nella visione propria di molti stati in sviluppo, specie se di

dimensioni medie o piccole, un Consiglio nel quale trovi espressione la voce di aree o di categorie di stati rimaste finora escluse dalla partecipazione all'attività di quest'organo o comunque da una partecipazione significativa. C'è chi si limita a chiedere una rappresentazione equilibrata delle varie aree geografiche o un maggiore equilibrio all'interno del Consiglio tra paesi sviluppati e paesi in sviluppo (v. l'Algeria, l'Argentina, il Sudan). C'è chi più specificamente lamenta la sovrarappresentazione del gruppo europeo occidentale (come la Malaysia) o chiede più seggi per specifiche regioni, quali l'Africa (come la Tanzania) o i paesi arabi (come l'Egitto). C'è chi, ancora, vuole che sia garantita a tutti la possibilità di entrare a far parte del Consiglio; o chi, specificamente, sostiene gli interessi degli stati piccoli (come il Guatemala o il Liechtenstein) o degli stati medi (come la Polonia o l'Ucraina) o di entrambi.

Vi è però un gruppo molto consistente di stati, per lo più occidentali o di una certa dimensione o importanza, per i quali rappresentatività sembra significare soprattutto (anche se non esclusivamente) il dare maggior peso a chi ha già peso sul piano internazionale, il consentire cioè a paesi che occupano una posizione di rilievo nella comunità internazionale, o nell'ambito della loro regione, in virtù delle loro dimensioni o di una superiorità economica o militare, di venire a rivestire nel seno del Consiglio di Sicurezza un ruolo corrispondente. Ristabilendo così anche un maggiore equilibrio tra le posizioni di forza all'interno del Consiglio e la realtà delle relazioni internazionali. Ritroviamo su queste posizioni, tra gli altri, tre membri permanenti del Consiglio di Sicurezza (gli Stati Uniti, la Francia, il Regno Unito, così espressosi nella discussione) nonché stati quali la Germania e il Giappone, l'Italia, l'Australia, il Canada, la Spagna e la Turchia, l'India e l'Indonesia, l'Egitto e la Nigeria, il Brasile ed il Messico.

Un'esigenza sentita da molti è quella di maggiore *democrazia*, altra parola abusata e che si può prestare a diversi significati. In questo caso essa viene comunque rapportata soprattutto alle procedure decisionali, per le quali si auspica l'abolizione, o quantomeno la riduzione, dei privilegi attualmente esistenti onde consentire una maggiore uguaglianza all'interno del Consiglio. Si auspicano pure una maggiore partecipazione di tutti gli stati interessati alle decisioni del Consiglio di Sicurezza nonché un controllo sull'operato di quest'ultimo che ne verifichi la corrispondenza alla volontà dell'insieme dei membri delle Nazioni Unite. Naturalmente la democrazia si riconnette pure alla rappresentatività di cui sopra, intesa nel suo significato più ampio e meno discriminatorio. L'esigenza è, quantomeno nelle sue formulazioni più decise, e al di là dell'omaggio verbale

prestato da molti, minoritaria: la sostengono vari paesi dell'America latina ed alcuni altri stati, prevalentemente in sviluppo, e prevalentemente di dimensioni medio-piccole.

Alla democrazia si riallaccia pure la *trasparenza*: più o meno lo stesso gruppo di stati di cui sopra richiede dei meccanismi che garantiscano un minore ricorso del Consiglio alle decisioni prese informalmente, a volte tra alcuni soltanto dei membri (e in particolare tra quelli permanenti), ed una maggiore informazione relativamente alle riunioni del Consiglio ed all'oggetto delle sue deliberazioni. Sulla trasparenza l'accordo è già più facile, specie se si accolgono le tesi di chi ritiene si possano ottenere risultati soddisfacenti senza bisogno di introdurre modifiche formali nella Carta.

Sempre connesso agli obiettivi di cui sopra è pure quello, perseguito da alcuni stati, di stabilire un rapporto più equilibrato tra i poteri del Consiglio di Sicurezza e quelli di altri organi, in particolare dell'Assemblea generale; come pure quello di instaurare un maggiore coordinamento tra il Consiglio e le organizzazioni internazionali a carattere regionale.

Del tutto marginali le posizioni di chi ritiene che il Consiglio si sia spinto ben al di là del ruolo affidatogli dalla Carta e vorrebbe farlo rientrare nei ranghi (tra gli altri la Colombia, la Costa Rica, Cuba, il Guatemala, la Libia, il Paraguay), o di chi mira a eliminare la c.d. pratica dei *doppi standard di decisione* (si pensi alla Libia o al Sudan).

Per finire, vari stati puntano a rafforzare, tramite la riforma, l'efficienza del Consiglio di Sicurezza nonché l'efficacia delle sue azioni, mentre altri insistono perché, qualunque riforma si faccia, l'efficienza e l'efficacia non vengano pregiudicate: vi ritroviamo soprattutto stati dell'occidente, tra i quali gli Stati Uniti e il Regno Unito, più qualche altro paese quale la Croazia, la Romania, il Pakistan e Singapore.

C) Modalità e tempi della riforma

Come è noto, le modifiche alla Carta delle Nazioni Unite possono essere apportate tramite i due procedimenti previsti, rispettivamente, dall'art. 108 e dall'art. 109 della Carta: il primo avente ad oggetto semplici *emendamenti*, il

secondo una (presumibilmente) più ampia e più profonda *revisione* (la sola differenza consistendo peraltro, in questo secondo caso, nella convocazione di una "conferenza generale dei membri delle Nazioni Unite"). Pochi stati, nei loro commenti scritti o orali, esprimono apertamente la loro preferenza per un determinato procedimento. Quelli che lo fanno (come il Brasile, la Polonia, la Romania, la Spagna) fanno riferimento all'art. 108. Unica eccezione le Filippine, che dichiarano che la revisione della composizione del Consiglio deve attuarsi nel contesto di ampia revisione della Carta *ex* art. 109. Ma dalle prese di posizione della stragrande maggioranza degli altri stati pare di poter dedurre come anch'essi abbiano in mente l'adozione di emendamenti *ex* art. 108. Casomai una riforma dell'intero sistema delle Nazioni Unite viene rimandata da alcuni (come la Finlandia o il Perù) ad un momento successivo all'adozione delle modifiche in discussione.

Da segnalare piuttosto la posizione della Russia, la quale, nel suo commento scritto, appare riluttante all'adozione di modifiche formali della Carta, dimostrando invece di preferire mutamenti e innovazioni della prassi del Consiglio di Sicurezza, in attuazione delle norme già esistenti. Moltissimi stati del resto (tra cui l'Italia nella discussione orale) hanno in mente riforme di questo tipo con riguardo ad alcune tra le questioni che si ritengono passibili di rinnovamento, e specialmente in tema di trasparenza o di partecipazione degli stati non membri del Consiglio: mentre è chiaro che, ove si voglia modificare la composizione dell'organo, il ricorso all'art. 108 diventa d'obbligo. Vi è, ancora, chi (come la Malaysia, il Messico, Panama o l'Iran nella discussione) pensa si debba incidere, tra l'altro, sul Regolamento interno del Consiglio di Sicurezza, pervenendo all'adozione di un Regolamento definitivo e non più "provvisorio" (quale è quello attualmente in vigore, modificato per l'ultima volta nel 1982).

Nessun accordo pare sussistere sui tempi della riforma. Innanzitutto gli stati che si pronunciano su questo problema sono una minoranza. La maggioranza tra loro, ma si tratta quasi soltanto di stati in sviluppo, ad eccezione del Giappone, si esprime a favore della conclusione del processo di riforma in occasione del cinquantesimo anniversario delle Nazioni Unite. Per altri si tratta solo di *avviare* la riforma nel 1995. Ma vi è chi, come la Nuova Zelanda, vuole che la riforma non sia né affrettata né ritardata. E vi è ancora chi, come il Cile o la Cina, invita ad agire con calma, in modo da fondare un ampio *consensus* e da permettere un'accettazione universale delle modifiche. Su posizione analoga la Russia, che esorta a procedere con cautela, sulla base di un consenso generale e dopo che

l'accordo sia stato raggiunto in seno al Consiglio di Sicurezza. Per la Romania (che così si pronuncia nella discussione) la riforma del Consiglio è un progetto, non una decisione da prendere nell'immediato.

II) LE PROPOSTE SPECIFICHE

D) Riforma della composizione del Consiglio di Sicurezza

a) Le modifiche della composizione

La riforma della composizione del Consiglio di Sicurezza costituisce indubbiamente, in conformità con il quesito posto agli stati e con il mandato conferito al gruppo di lavoro, il punto centrale e qualificante nelle varie proposte. La quasi totalità degli stati si esprime a favore di un ampliamento del Consiglio. *Ampliamento* significa però tante cose diverse, le quali possono essere raggruppate sostanzialmente in tre filoni: l'ampliamento può comportare aumento del numero dei membri permanenti o di quelli non permanenti; o ancora creazione di una nuova categoria di membri che si aggiunga a quelle già esistenti. La differenza fondamentale tra queste ipotesi non ha bisogno di essere sottolineata ulteriormente.

Iniziamo dunque dalle categorie esistenti. Il gruppo più consistente di stati, di tutte le dimensioni e di tutte le aree geografiche, propugna un aumento tanto dei membri permanenti quanto dei membri non permanenti: vi figurano, tra gli altri, gli Stati Uniti e il Brasile, il Giappone e l'India, l'Egitto e la Nigeria. Sulla percentuale di aumento le opinioni divergono: si va da chi, come gli stati occidentali, vorrebbe una crescita limitata e che non comprometta l'efficienza a chi, come ad esempio la Nigeria, punta ad un Consiglio di Sicurezza di 31 membri. Motivazione comune a questi stati, pur nella grande diversità dei presupposti e delle proposte concrete, è la volontà di garantire, da un lato, il riconoscimento di un ruolo di rilievo in seno al Consiglio a stati che rivestono una grande importanza sul piano delle relazioni internazionali; dall'altro, una rappresentanza allargata e più equa di tutti gli stati e di tutte le aree geografiche.

Un numero ristretto di stati, tra i quali però figurano la Francia, il Regno Unito (così espressosi nella discussione) e la Germania, si pronuncia in favore di un aumento dei soli membri permanenti. Ancora meno numerosi, e tutti appartenenti agli stati in sviluppo, sono quelli che auspicano una crescita limitata ai soli membri non permanenti. Ampia invece è pure la categoria di stati, di tutte le latitudini, che si dichiarano a favore di un ampliamento del Consiglio, onde garantirne una migliore rappresentatività, ma senza indicarne i contorni precisi.

Se Mauritius vuole un seggio non permanente in meno, per lasciare più spazio a quelli permanenti in numero di 12, l'Italia che, come si vedrà, propugna la creazione di una nuova categoria di membri, vorrebbe che i membri permanenti attuali rimanessero intatti e che quelli non permanenti restassero come oggi o calassero di numero.

Occorre ricordare, ancora, alcuni commenti, espressione di posizioni sicuramente marginali, i quali, volendo istituire requisiti *oggettivi* per la concessione dello *status* di membro permanente (così il Guatemala) o prevedendo addirittura la necessità di riconferma dei membri permanenti ogni due o tre anni (in questo senso Cuba), vengono a comportare un'abrogazione *de facto* della categoria, cancellandone la principale caratteristica distintiva, e cioè la *permanenza.*

Da segnalare infine le proposte che mirano ad introdurre delle modifiche nell'elezione dei membri non permanenti: da chi suggerisce di eliminare il divieto di rielezione immediata degli stessi di cui all'art. 23, par. 2 (Canada, Ecuador, Norvegia, Nuova Zelanda) a chi li vuole dividere in due gruppi, facendo eleggere 5 membri a rappresentanza delle 5 grandi aree geo-politiche del pianeta (Belize); da chi vuole dare più responsabilità nella scelta dei membri non permanenti ai gruppi regionali (Finlandia) a chi vuole dividere in raggruppamenti elettorali (*constituencies*) individuate sulla base di comuni potenziali e mezzi tutti gli stati membri delle Nazioni Unite (Turchia). Il Belgio propone di dare un seggio non permanente in più ai gruppi geografici che si ritengano poco rappresentati, i quali dovrebbero concludere accordi di rotazione; lo Yemen auspica che nell'attribuzione dei seggi non permanenti ai vari gruppi regionali si tenga conto della popolazione relativa di ciascuno.

Veniamo ora ai commenti di quegli stati, per lo più medie potenze, che tendono, più o meno esplicitamente e consapevolmente, a creare nuove categorie di membri che si aggiungano o si sostituiscano a quelle esistenti. Rimandando al seguito (quando verrà affrontata la questione del veto) l'esame della categoria costituita dai *membri permanenti senza veto*, e tralasciando le posizioni di chi si limita a definire ammissibile l'istituzione di nuove categorie (Argentina e Messico) o di "forme di partecipazione congiunta" (Perù) o di membri a lunga permanenza (5 o 6 anni) e senza veto (Malaysia), o ad accennare ad un "sistema di rotazione nelle categorie di membri" (Venezuela), vengono in linea di conto innanzitutto coloro che sostengono l'idea di una *rappresentanza permanente* dei gruppi regionali, da attribuirsi a rotazione agli stati più importanti degli stessi, riallacciandosi così ad alcune delle proposte viste sopra: secondo l'Algeria "seggi permanenti" dovrebbero essere attribuiti agli stati membri di organizzazioni regionali quali l'Organizzazione per l'Unità Africana (OUA) o la Lega Araba, le quali dovrebbero stabilire i metodi di rotazione degli stati destinati a coprire i seggi suddetti. Il Cile aggiungerebbe una categoria di "membri regionali con lunga permanenza", i cui seggi sarebbero da attribuire, per periodi appunto più lunghi rispetto al mandato dei membri non permanenti, in base a meccanismi di *shared seat* o di rotazione all'interno di gruppi regionali o sub-regionali. L'Egitto vedrebbe con favore l'istituzione di una nuova categoria di seggi da assegnare in rotazione alle maggiori potenze di ogni regione. Simili le posizioni della Spagna, dell'Ucraina e (sembra) del Madagascar.

Singolare la categoria dei *membri compositi* cui fa riferimento il Belize: i relativi seggi, in numero massimo di tre, dovrebbero essere attribuiti, per mandati rinnovabili di due anni, a coppie di stati "adiacenti" con una popolazione combinata di oltre 100 milioni ed un contributo complessivo al bilancio delle Nazioni Unite di almeno l'8,5%. Essi alternerebbero tra loro ogni tre mesi un singolo voto ed un singolo diritto di veto. Quel che è curioso è che si parla di possibile "adiacenza transoceanica", facendo l'esempio del Brasile e della Nigeria! Dal canto suo il Sudan propone l'istituzione di un "seggio permanente" a rotazione per gli stati non allineati.

L'altro gruppo principale di proposte si rifà a criteri diversi da quelli geografici nel voler garantire una presenza più costante in seno al Consiglio di stati che occupano una posizione di rilievo sul piano internazionale. Tra i commenti più articolati vi è quello dell'Italia, che vorrebbe aggiungere alle

due categorie attuali di membri una decina di seggi non permanenti da attribuire in rotazione a circa 20 stati (divisi in coppie) di tutti i continenti che diano il maggiore contributo ai fini dell'Organizzazione (in alternativa l'Italia, qualora si decida di aumentare i membri permanenti del Consiglio di Sicurezza, si candida per tale ruolo). Non molto diversa la proposta turca, per la quale 10 seggi semi-permanenti dovrebbero ruotare tra un numero specifico di stati importanti (metà dei seggi dovrebbe ruotare tra 10 stati e metà tra 15 stati, in modo da avere 5 *constituencies* composte di 2 stati e 5 di 3 stati). Anche il Canada vede quale una possibilità quella di introdurre un numero limitato di seggi in rotazione che rifletta l'emergere di stati membri quali partecipanti di primo piano nelle relazioni internazionali, tenendo conto degli equilibri geografici. Il Kazakistan si dichiara favorevole alla proposta italiana, pur auspicando allo stesso tempo l'allargamento dei membri permanenti. Il Qatar vorrebbe sostituire ad alcuni degli attuali membri permanenti dei seggi a rotazione tra gli stati più importanti del pianeta.

Da menzionare ancora la tesi della Costa Rica, che vorrebbe assegnare ogni nuovo seggio non permanente a tre stati, sulla base di interessi comuni; nonché quella dell'Australia e dei Paesi Bassi, che propongono di esentare dal divieto di rielezione immediata un seggio non permanente per regione.

Si dimostrano decisamente contrari alla istituzione di nuove categorie di membri il Guatemala, l'India, Singapore e, nella discussione, il Portogallo e il Bangladesh (per il quale la creazione di una nuova categoria di membri semi-permanenti o permanenti è antidemocratica e elitista).

b) I criteri sui quali fondare l'ampliamento del Consiglio di Sicurezza

Indicate le direzioni nelle quali si muovono le proposte di riforma, ed in particolare quelle che in un modo o nell'altro mirano ad ampliare il Consiglio di Sicurezza, bisogna anche definire i criteri secondo i quali le suddette proposte intendono procedere all'ampliamento: per quanto essi non risultino dalle cose già dette. I criteri dunque in base ai quali si possano identificare gli stati o i gruppi di stati di cui si invoca l'ingresso *ex novo*, in via non permanente o semi-permanente o permanente nel Consiglio.

Iniziando con i membri permanenti, l'indicazione di criteri che presiedano all'ampliamento della categoria risulta il più delle volte fittizia, a copertura della designazione di candidati ben precisi. I candidati sono indicati del resto, alcune volte, nominativamente. E' il caso della Germania e del Giappone, sicuramente i nomi più gettonati. Germania e Giappone sono designati, come candidati unici, dai Paesi Bassi, dalla Romania e dagli Stati Uniti e, accanto ad altri paesi, da Ghana, Giordania e Kazakistan. Solo il Giappone è menzionato, oltreché da se stesso, dall'Australia e (quale membro permanente) dal Belize, mentre la Germania "accetta" di buon grado la propria candidatura. Vari stati, però, pur non indicando espressamente i nomi di Germania e Giappone, li designano con parafrasi altrettanto inequivocabili: si tratta del Cile, del Gabon, del Perù e di Singapore. La schiera di coloro che vorrebbero membri permanenti, oltre a Germania e Giappone, anche altri stati, si allarga invece, con le designazioni implicite, a comprendere Algeria, Brasile, Costa Rica, Indonesia, Mauritius, Mongolia, Nigeria, Svezia. Diversi altri stati esprimono le loro preferenze con formule vaghe, che pur non essendo altrettanto univoche, lasciano trasparire una disponibilità, così almeno pare, nei confronti o dei soli due stati di cui sopra (Austria, Belgio, Polonia, Portogallo, Regno Unito, Samoa, Spagna) ovvero di un allargamento che li comprenda assieme ad altri paesi (Colombia, Corea del sud, Danimarca, Egitto, Grecia, India, Irlanda, Giamaica). Per rafforzare il sostegno alla Germania ed al Giappone vari stati propongono la soppressione dei riferimenti agli "stati nemici" ancora contenuti in alcuni articoli della Carta (att. 53, 77, 107).

Nessuno stato si pronuncia in modo esplicito contro l'ingresso di Germania e Giappone nel Consiglio (si intende in qualità di membri permanenti), ma tale contrarietà si coglie nelle posizioni di Antigua e Barbuda, Argentina, Cuba, Malaysia, Iran, Turchia e, non ultima, dell'Italia. Una resistenza sembra provenire anche da Figi, Francia, Guatemala, Libia, Sudan, Ucraina e Viet Nam.

Non si può dire che ci sia consenso. Né tantomeno vi è consenso su altri nomi: da varie parti, ma specialmente da stati in sviluppo, si preme per la concessione dello *status* di membro permanente a stati di primaria importanza del mondo in sviluppo, ma non vi è accordo né su quanti seggi vadano dati a ciascuna area geopolitica, né su chi sia destinato a coprirli, nonostante le chiare aspirazioni dell'India, del Brasile, della Nigeria.

Destinate chiaramente alla sconfitta le posizioni di chi, con l'introduzione di requisiti oggettivi per divenire membro permanente, o prevedendo la necessità della conferma a scadenze regolari di tale qualifica, mira, tra l'altro, ad una sostituzione almeno parziale dei membri permanenti attuali[8].

Per quanto riguarda le proposte di costituzione di categorie intermedie tra i membri permanenti e quelli non permanenti, esse provengono evidentemente da stati che desiderano una maggiore presenza in seno al Consiglio di Sicurezza, potendo difficilmente aspirare ad un seggio permanente.

Ma dal momento che criteri oggettivi ci devono pur essere per dare una giustificazione di politica legislativa alle modifiche preventivate, e dal momento che gli stati non si sottraggono all'onere di indicare tali criteri, è opportuno esaminarli brevemente. Se il criterio fondamentale indicato per l'aumento dei membri non permanenti è quello dell'equa rappresentanza, nel Consiglio, di tutte le aree geografiche (ma più volte viene fatto un richiamo all'art. 23 par. 1 della Carta, che aggiunge a questo quello del contributo dei membri al mantenimento della pace e della sicurezza internazionale ed agli altri fini dell'Organizzazione), più complesso è il discorso per quanto riguarda i membri permanenti o le nuove categorie. Se alcune proposte si concentrano sulla potenza economica e, ancor più, sulla capacità e volontà di contribuire in modo significativo ai costi delle operazioni di mantenimento della pace (Algeria, Bahamas, Giappone), prevale però una visione più globale, per la quale debbano essere ammessi a ricoprire un ruolo di rilievo nel Consiglio quegli stati che diano un contributo importante "politico, militare e finanziario" al mantenimento della pace e della sicurezza internazionale (Austria, Belgio, Paesi Bassi); o che, più genericamente, dimostrino la capacità e volontà di promuovere la pace e la sicurezza internazionale (Corea del sud, Algeria, in relazione ai membri regionali, Irlanda, Norvegia, Portogallo, Spagna, Ucraina) nonché testimonino di una lunga adesione ai principi della Carta (Figi, Nuova Zelanda); o che, ancora, abbiano influenza e responsabilità

---

8 V. *supra*, *sub* punto a. Il Belize propone che i seggi permanenti vengano coperti dagli stati con popolazione superiore agli 800 milioni (Cina e India) nonché da quelli con popolazione superiore ai 100 milioni e che contribuiscano ad almeno il 6,5% del bilancio delle Nazioni Unite (Giappone, Russia e Stati Uniti). Secondo il Guatemala, relativamente ai criteri per la concessione dello *status* di membro permanente bisognerebbe sostituire quelli "storico-militar-nucleari" con altri, quali il sostegno attivo "for major economic and social development efforts and respects for commitments made in the field of economic cooperation for development under GA resolutions and declarations (...)". Si può aggiungere il Qatar, la cui proposta di introdurre un sistema di rotazione per quattro seggi permanenti (su sei) ha lo stesso effetto.

globali (Danimarca, Grecia, Indonesia). Per l'Egitto l'ampliamento deve riflettere i nuovi equilibri di potere e la prominenza di potenze regionali divenute protagoniste, tenendo conto degli interessi dei paesi in sviluppo; per l'Irlanda, accanto alla capacità di contribuire al mantenimento della pace e della sicurezza va considerata l'equa distribuzione geografica, inclusa una maggiore rappresentanza per i paesi in sviluppo; per il Messico il contributo al mantenimento della pace va interpretato estensivamente, e non solo come fornitura di truppe; per Panama occorre aver riguardo non solo al contributo militare, ma anche all'azione preventiva.

Una maggiore attenzione meritano alcuni commenti più elaborati o originali. Secondo la Francia qualunque aumento dei membri permanenti dovrebbe tenere in considerazione non solo il peso relativo acquisito da certi stati in virtù del loro livello di sviluppo economico ma pure la loro partecipazione o volontà di partecipare alle operazioni di mantenimento della pace e l'interesse da loro dimostrato a ricoprire responsabilità globali nel campo della pace e della sicurezza internazionali. L'India indica i seguenti criteri per un ampliamento: l'equa rappresentanza regionale, la coerenza nella partecipazione e nel sostegno per importanti attività politiche, economiche e di *peace-keeping* delle Nazioni Unite, la coerenza nell'adempiere gli obblighi finanziari, la popolazione, la potenza economica, il potenziale futuro. Per la Nigeria dovrebbero essere ammessi nel Consiglio su base permanente stati che non solo hanno risorse militari e tecnologiche, ma che sono pronti ad usarle per perseguire gli obiettivi del Consiglio stesso; altri fattori da tenere in considerazione sarebbero, inoltre, la popolazione e la potenzialità economica. Per Singapore ogni membro permanente dovrebbe pagare almeno 9% delle spese operative e 11% dei costi delle operazioni di mantenimento della pace; i membri permanenti, inoltre, devono avere i muscoli e la volontà e capacità di usarli per la causa delle Nazioni Unite: devono essere pronti, in particolare, a dare effetto all'art. 43 della Carta, perché la forza sarà necessaria; essi devono godere di autorità morale, acquisita con comportamenti coerenti in conformità con gli scopi delle Nazioni Unite.

Secondo l'Italia i criteri da considerare nel scegliere gli stati che dovrebbero alternarsi nei nuovi seggi non permanenti vanno dal contributo finanziario alle dimensioni, dalla popolazione all'efficienza dell'organizzazione interna che consenta loro di garantire un supporto effettivo in termini di uomini (per operazioni militari o di altro tipo), o in ragione dell'alto livello del loro

contributo culturale e del grado di sviluppo della tecnologia dei loro sistemi di comunicazione di massa tali da permettere di suscitare un sostegno pubblico notevole per l'Organizzazione. I criteri individuati dalla Turchia per coprire i "seggi semi-permanenti" sono invece la popolazione, la situazione geopolitica, la capacità militare, il potenziale economico, il *record* del contributo al mantenimento della pace e della sicurezza nonché agli altri scopi dell'Organizzazione, l'equa distribuzione geografica.

Non mancano le voci discordi: secondo il Sudan bisogna assicurare una rappresentanza permanente ed equa di tutti i continenti e i gruppi geografici, né la rappresentanza permanente deve essere un privilegio o il riconoscimento di un potere militare, economico o politico. Antigua e Barbuda (nella discussione) si dichiara non disposta ad accodarsi ad un *consensus* che si fondi, per le condizioni di partecipazione al Consiglio di Sicurezza, sulla taglia e sulla potenza economica. Per la Giamaica è normale che siano membri permanenti gli stati con più risorse finanziarie e militari, ma un aumento di tali membri dovrebbe comportare una più ampia rappresentazione degli interessi politici ed economici. Secondo l'Iran i criteri da rispettare ove si cambi la composizione del Consiglio sono la sovrana uguaglianza degli stati, l'equa distribuzione geografica, un meccanismo di rotazione per permettere a tutti gli stati amanti della pace di divenire membri dell'organo e di partecipare alle sue attività. La Tunisia ritiene che si dovrebbe tener conto della *performance* degli stati membri in termini economici, sociali e umanitari e della loro abitudine ai principi democratici.

E) La questione del veto

E' bene affrontare subito quelle che sono le posizioni espresse dagli stati sulla questione del veto, dal momento che sono strettamente connesse al modo in cui gli stati stessi configurano la composizione del nuovo Consiglio. Molti tra coloro che si pronunciano a favore dell'aumento dei membri permanenti dichiarano espressamente di non voler estendere il c.d. diritto di veto a quelli nuovi: così l'Australia, il Cile, la Corea del sud, la Danimarca, Figi, l'Indonesia, l'Islanda, Mauritius, la Mongolia, la Nuova Zelanda, Samoa, la Spagna, la Svezia, l'Ecuador. Del tutto minoritaria la posizione di chi si esprime invece apertamente a favore dell'estensione del veto ai nuovi membri permanenti: in tal senso la

Finlandia, la Giordania e la Tanzania, a nome dell'Africa, ma solo in subordine alla sua proposta di eliminazione del veto. Le aspirazioni generali sembrano in realtà tendere più ad una restrizione che ad un allargamento dell'operare del meccanismo. Un certo numero di stati (per lo più paesi in sviluppo: Algeria, Bahamas a nome del CARICOM, Corea del sud, Gabon, Honduras, Indonesia, Nuova Zelanda, Pakistan, Paraguay, Sudan, Tanzania a nome dell'Africa e sempre in subordine, Venezuela, Austria. Come è evidente, sebbene non manchino stati di rilievo, i "grandi" sono assenti) chiede una generica *revisione* del veto. Alcuni altri stati (Belize, Guatemala in subordine, Malaysia, Messico, Mongolia, Samoa, Singapore, Ucraina) propongono che siano necessari due voti negativi di membri permanenti (e non più uno solo) per paralizzare una decisione. Sogno proibito di certi stati, taluni dei quali, non a caso, ha od ha avuto in passato difficoltà con il Consiglio di Sicurezza o con determinati membri permanenti (Cuba, Guatemala, Iugoslavia, Libia, Tanzania a nome dell'Africa, Yemen, Iran) rimane l'abrogazione pura e semplice del privilegio sancito dall'art. 27, par. 3 della Carta (pensano ad un'abrogazione col tempo Kazakistan, Malaysia, Sudan e Bangladesh). La Colombia vorrebbe sostituire il veto con meccanismi di voto ponderato o di altro tipo, ma è pronta ad accettare almeno la limitazione del veto al capitolo VII della Carta (con il sostegno, in proposito, di Costa Rica, Ghana e Figi). La Libia, che pur si esprime, come si è visto, per l'abolizione del veto, dichiara poi che si dovrebbero identificare materie non-procedurali per le quali l'uso del veto possa essere sospeso o ristretto (facendo il caso dell'uso del veto per difendere atti di aggressione, occupazione o ingiustizia). Il proliferare delle proposte "in subordine" lascia comprendere come gli stessi proponenti abbiano forti dubbi sulle possibilità di successo. L'Italia dichiara di voler lasciare il veto intatto, confidando in una sua obsolescenza nella prassi. I membri permanenti non menzionano neppure la questione del veto, ma gli Stati Uniti fanno presente che lo *status* degli attuali membri permanenti dovrebbe rimanere inalterato.

F) Problemi di trasparenza e altre questioni attinenti al funzionamento del Consiglio

La trasparenza è un concetto fluido che si trova più volte richiamato nei commenti degli stati. Comune a gran parte di tali commenti sembra essere l'idea che la trasparenza possa essere migliorata nella prassi, senza che vi sia bisogno di

modifiche formali della Carta. Al di là di alcuni richiami generici ad una "maggiore trasparenza" o a "più trasparenza e democrazia", che di per sé non sono indicativi di che cosa si intenda, sembra che il termine rivesta una doppia portata, interna e esterna. Per "trasparenza interna" intendiamo quella che si esercita tra i membri del Consiglio di Sicurezza. Il Kazakistan, ad esempio, si riferisce alla necessità di ampie consultazioni tra membri permanenti e non permanenti, perché vi sia una regolare interazione tra tutti i membri del Consiglio. Per il Messico bisogna accrescere la partecipazione effettiva dei membri non permanenti alle decisioni. Il Paraguay sottolinea come ogni membro del Consiglio debba partecipare attivamente ai lavori dell'organo. Il fenomeno cui questi stati fanno riferimento è indubbiamente quello per cui certe decisioni importanti vengono prese non solo informalmente, ma pure tra un numero ristretto di membri, a volte solo quelli permanenti: come lamenta esplicitamente la Tanzania nella discussione.

Ma l'attenzione degli stati sembra diretta soprattutto verso la "trasparenza esterna", e cioè nei confronti degli stati che non sono membri dell'organo. Da qui le numerose lamentele circa l'abuso da parte del Consiglio delle consultazioni informali e la scarsezza delle informazioni conseguentemente accessibili all'insieme dei membri delle Nazioni Unite e le varie proposte di ridurre tali consultazioni ed accrescere le informazioni (Algeria, Colombia, Costa Rica, Cuba, per la quale il Consiglio di Sicurezza è diventato un *club* chiuso per poche potenze, Ecuador, Libia, Panama, Samoa, Tanzania, a nome dell'Africa, che propone che l'agenda delle consultazioni informali sia accessibile a tutti i membri dell'Organizzazione, Turchia, Iran e Tunisia nella discussione). L'Algeria e la Nigeria (così pronunciatasi nella discussione) vorrebbero la partecipazione degli stati non membri del Consiglio alle consultazioni informali su questioni che li riguardino. Il Perù propone che un alto funzionario del Segretariato sia nominato *rapporteur* o "coordinatore" entro il Consiglio di Sicurezza, servendo da punto focale che assicuri un maggiore flusso di informazioni nonché un meccanismo di *feedback* attraverso riunioni periodiche con i rappresentanti dei gruppi regionali.

Una maggiore consultazione da parte del Consiglio degli stati non membri, su questioni che li riguardino, è tale comunque da riscuotere un consenso più generale tra gli stati: o in termini generici (Canada, Giappone, Libia, che auspica l'attuazione dell'art. 31 della Carta, Paesi Bassi, che richiamano gli artt. 31 e 32, Liechtenstein, Mongolia, Svezia, Portogallo e Pakistan nella discussione, nonché il Perù, per il quale il Consiglio potrebbe tenere una riunione formale al mese per

considerare questioni sostanziali e revisionare l'attività svolta, cui sarebbero invitati a partecipare stati non membri nonché rappresentanti dei vari gruppi regionali), ovvero con riferimento ad ipotesi specifiche. Vari stati vorrebbero una partecipazione maggiore alle discussioni ed alle decisioni riguardanti operazioni di mantenimento della pace dei *troop-contributing countries*, e cioè degli stati fornenti truppe o sostegno logistico (Australia, Austria, Canada, Finlandia, anche, nella discussione, a nome degli altri stati nordici, Liechtenstein, Nuova Zelanda, Nepal e Tunisia nella discussione). Nello stesso senso si pronuncia, nel suo intervento all'Assemblea generale, il ministro degli esteri italiano dell'epoca, Andreatta[9], il quale invoca l'applicazione analogica dell'art. 44 della Carta, concernente il coinvolgimento di stati cui sia richiesto di fornire forze armate in esecuzione degli obblighi assunti a norma dell'art. 43, e cioè a norma di accordi speciali con il Consiglio (all'art. 44 fanno riferimento pure l'Austria e la Nuova Zelanda).

Il ministro prevede pure la possibilità di istituire all'uopo organi sussidiari del Consiglio, *ex* art. 29: e vari sono gli stati che si richiamano a questa norma (l'Austria parla di istituzione di organi sussidiari per seguire lo svolgimento di operazioni di mantenimento della pace, con partecipazione degli stati che forniscono truppe; gli stati non membri potrebbero partecipare ad organi sussidiari che si occupino di questioni determinate anche secondo i Paesi Bassi; per la Finlandia si potrebbero demandare a "camere" del Consiglio, istituite *ex* art. 29, certe questioni, almeno inizialmente e per l'attività preparatoria, quali quelle regionali, il controllo del rispetto delle sanzioni, la diplomazia preventiva, le inchieste; la Russia propone l'istituzione di *standing committees*, sempre sulla base dell'art. 29, per lo studio informale di certe questioni e la preparazione di raccomandazioni al Consiglio sul coinvolgimento delle Nazioni Unite in situazioni di crisi; auspicano genericamente la creazione di organi sussidiari anche la Romania, gli Stati Uniti e la Svezia).

Si sostiene altresì la necessità di una maggiore consultazione di stati parti di controversie o implicati in conflitti di cui il Consiglio si occupi e che non siano membri del medesimo (Austria, Turchia), nonché degli stati che accettino la presenza di truppe internazionali sul proprio territorio ai fini di risolvere crisi

---

[9] Cfr. Permanent Mission of Italy to the United Nations, *Statement by H.E. Mr. Beniamino Andreatta Minister of Foreign Affairs of Italy to the Forty-eighth Session of the General Assembly*, New York, 30 September 1993.

turbolente (Croazia) e degli stati che incontrino problemi nell'applicazione di sanzioni decretate dal Consiglio (Finlandia: si veda l'art. 50 della Carta).

Da menzionare ancora alcune idee di tipo diverso, pur sempre attinenti al funzionamento del Consiglio: la proposta dell'Ucraina di creare un *group of fifties* informale (ma dal ruolo non ben definito), che raccolga tutti gli stati con più di cinquanta milioni di abitanti, per dare più legittimità e autorità al Consiglio; quella della Libia, di rivitalizzare il Comitato di stato maggiore (di cui agli artt. 45 ss. della Carta), non limitato però ai soli membri permanenti; quella della Russia, in ordine allo stabilimento di quartieri generali delle Nazioni Unite per le operazioni di mantenimento della pace.

G) Rapporti del Consiglio di Sicurezza con altri organi e con le organizzazioni regionali

Sempre connessa con l'esigenza di una maggiore trasparenza, oltreché con quella di un controllo sull'operato del Consiglio di Sicurezza, è la richiesta di una revisione delle procedure di relazionamento da parte del Consiglio all'Assemblea generale, in ottemperanza dell'art. 24, par. 3 della Carta (Argentina, Ecuador, Samoa, Bangladesh nella discussione). Si chiede che i rapporti siano più frequenti, esaurienti, analitici (Colombia, Costa Rica, Croazia, Ghana, Indonesia, Messico, Paesi Bassi, Panama, Paraguay, Perù, Tanzania nella discussione). Secondo il Messico il rapporto annuale deve contenere un'analisi sostanziata delle decisioni prese e dovrebbe istituirsi un relatore speciale del Consiglio di Sicurezza. Si sottolinea come i rapporti debbano essere oggetto di esame da parte dell'Assemblea e come questa debba rivolgere al riguardo raccomandazioni al Consiglio (Colombia, Costa Rica, Kazakistan, Algeria, per la quale l'esame deve essere effettuato dall'Assemblea quale mandante nei confronti del mandatario). Come si può notare queste rivendicazioni provengono per la quasi totalità da paesi in sviluppo.

Il sistema dei rapporti periodici del Consiglio all'Assemblea generale non è peraltro che uno degli aspetti della relazione tra questi due organi. Vari stati ritengono che ci debba essere un maggior coordinamento tra Consiglio e Assemblea, oltreché tra Consiglio ed altri organi (Costa Rica: il coordinamento serve a far sì che il Consiglio rispecchi realmente la volontà degli stati membri,

come previsto dall'art. 24; Ecuador; Filippine: nella discussione specificano che tra Assemblea e Consiglio devono stabilirsi consultazioni più aperte, trasparenti, regolari e strutturate; Guatemala; Kazakistan; Lussemburgo: un legame più stretto in rapporto alle minacce alla pace di ordine non militare, per le quali il ruolo degli organi diversi dal Consiglio va rafforzato; Mongolia; Panama; Romania; Russia: va migliorata l'interazione tra Consiglio e Assemblea in aree quali i diritti umani ed il rafforzamento della democrazia; Stati Uniti: il coordinamento serve a smaltire il lavoro, oltreché ad accrescere la partecipazione di stati non membri ai lavori del Consiglio; Nepal, nella discussione). Ovvero vedrebbero con favore (e qui torniamo ad una posizione minoritaria) un rafforzamento del ruolo dell'Assemblea generale nei suoi rapporti con il Consiglio di Sicurezza (Corea del nord, Sudan e Libia[10]), *alias* un maggiore equilibrio tra i due organi, in particolare in relazione al mantenimento della pace e della sicurezza internazionale (Messico, Paraguay, Perù, Viet Nam, Iran nella discussione)[11]. L'Indonesia vorrebbe una informazione regolare dell'Assemblea generale sul risultato delle consultazioni informali in seno al Consiglio.

Pochi stati si preoccupano, in particolare, dei rapporti tra Consiglio di Sicurezza e Segretario generale[12].

Alcuni stati, ma si tratta pur sempre di una minoranza, vorrebbero introdurre un *controllo di costituzionalità* sugli atti del Consiglio da parte di altri organi delle Nazioni Unite: secondo l'Algeria l'Assemblea dovrebbe verificare che il Consiglio faccia frequente ricorso alle opinioni della Corte internazionale di giustizia[13]. Per la Colombia il controllo dovrebbe rivolgersi al futuro e non al passato (non incidendo dunque su azioni già compiute): l'Assemblea generale potrebbe ad esempio chiedere pareri consultivi alla Corte in merito alle azioni decise da ogni altro organo. Per la Costa Rica la supervisione giuridica delle azioni del Consiglio di Sicurezza potrebbe effettuarsi tramite direttive generali

---

10 In relazione, quest'ultima, al mantenimento della pace e della sicurezza internazionale.

11 Lo Yemen propone di dare alle risoluzioni dell'Assemblea generale la stessa forza che hanno quelle del Consiglio di Sicurezza.

12 La Costa Rica propone il rafforzamento dell'autorità del Segretario generale in relazione al Consiglio di Sicurezza; il Kazakistan vorrebbe introdurre consultazioni giornaliere tra Consiglio e Segretario generale su questioni importanti relative a minacce alla sicurezza di singoli stati o alla pace ed alla sicurezza globali; il Portogallo, nella discussione, menziona la necessità di rivedere la relazione tra Consiglio e Segretario generale.

13 Nel corso della discussione l'Algeria fa riferimento ad un vero e proprio "controllo di costituzionalità" da parte dell'Assemblea.

dell'Assemblea o pareri consultivi della Corte, su richiesta del Segretario generale. Da menzionare ancora le opinioni del Sudan, che si limita ad auspicare forme di controllo sulle procedure di lavoro del Consiglio, onde prevenire l'uso di *double standards*, e dell'Ucraina, che vorrebbe demandare all'Assemblea (ovvero allo stesso Consiglio, debitamente allargato) il diritto di "overrule the veto" (se il veto è uno solo).

Una più stretta consultazione è richiesta da alcuni (Algeria, Mongolia, Romania, Stati Uniti) con le organizzazioni regionali. Secondo Panama occorre promuovere la cooperazione tra il Consiglio di Sicurezza e le agenzie bilaterali e multilaterali, perché le controversie siano risolte il più possibile al livello di queste ultime. La Russia prevede la possibilità di consentire ai rappresentanti delle organizzazioni regionali di partecipare alle sedute votate all'esame di problemi delle rispettive regioni. Lo Yemen propone l'inclusione delle organizzazioni di questo tipo nel Consiglio, quali membri non permanenti, mentre per la Giamaica (nella discussione) sarebbe configurabile anche un'ammissione permanente.

H) Questioni attinenti al ruolo del Consiglio di Sicurezza

Per quanto i commenti degli stati affrontino per lo più questioni strutturali, attinenti alla composizione o ai metodi di funzionamento del Consiglio di Sicurezza, un certo numero tra i medesimi si sofferma anche su questioni che riguardano più il ruolo del Consiglio, in relazione alla "responsabilità principale del mantenimento della pace e della sicurezza internazionale" assegnatagli dalla Carta (art. 24). Si tratta, più che altro, di semplici considerazioni, di lamentele o di proposte molto generiche.

Si possono individuare due filoni: da un lato vi sono gli stati che, sulla scia dell'*Agenda for peace* del Segretario generale Boutros-Ghali[14], chiedono il rafforzamento dei meccanismi per la soluzione pacifica delle controversie e, dunque, per la *prevenzione* dei conflitti (Argentina, Croazia, Cuba, Ecuador, Guatemala, Messico, Nepal nella discussione). L'Australia auspica la messa in atto di una procedura di *early warning* sulle crisi e minacce a livello globale. Il

[14] Doc. A/47/277-S/24111 del 17 giugno 1992.

Giappone vuole che sia aumentato l'impegno per il controllo degli armamenti e il disarmo[15].

Dall'altro lato troviamo le proteste di chi ritiene che il Consiglio abbia largamente travalicato le proprie competenze, persegua interessi di parte, adotti atteggiamenti discriminatori. Secondo Colombia e Costa Rica il Consiglio fa uso di un'interpretazione troppo libera e creativa del concetto di "minaccia alla pace e alla sicurezza internazionale", venendo in tal modo ad intervenire in settori (diritti umani, assistenza ai rifugiati) che non sono di sua competenza. Più genericamente, Paraguay e Viet Nam invitano il Consiglio a restringere la sua attività a quanto previsto dalla Carta, lasciando agli altri organi le funzioni loro proprie. Il Guatemala fa presente come l'intervento nelle controversie internazionali o interne suscettibili di pregiudicare la pace debba essere limitato e di durata definita. La Iugoslavia dichiara che nelle azioni decise dal Consiglio per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionali devono essere presi in considerazione gli interessi di tutti i paesi e che alcune potenze non possono usare del Consiglio per imporre i propri interessi. La Libia vorrebbe l'adozione di misure atte ad eliminare la preoccupazione derivante dalla politica dei "doppi standard" e discriminatoria del Consiglio di Sicurezza. Dei "doppi standard" si lamentano pure il Sudan e l'Iran (nella discussione).

Non manca, per concludere, una voce isolata (Yemen) a rammentare la necessità di un grande sforzo per colmare il distacco tra paesi ricchi del nord e paesi poveri del sud.

La maggioranza degli stati sembra comunque propensa ad evitare, nella prevista riforma, la presa in considerazione di questi ultimi aspetti, del resto alquanto controversi.

---

15 Dal canto suo l'Egitto vuole sia proseguito il "growing trend aimed at using action in the regional context".

iai ISTITUTO AFFARI INTERNAZIONALI - ROMA

n° Inv. 14868

- 1 FEB. 1995

BIBLIOTECA

5

ISPI

ISTITUTO PER GLI STUDI DI POLITICA INTERNAZIONALE

Convegno su:

IL CONSIGLIO DI SICUREZZA DELLE NAZIONI UNITE E IL RUOLO DELL'ITALIA

INTERVENTO

del Dr. Giampiero Gramaglia
Capo Redattore Centrale Esteri dell'Agenzia ANSA - Roma

Milano, 10 novembre 1994

L'ANSA ha recentemente realizzato un dossier sull'ONU nato dall'attenzione a scadenze oggettive, che suscitano nell'utenza giornalistica interesse per le Nazioni Unite: approssimarsi del 50° anniversario; dibattito sulla riforma del Consiglio di Sicurezza; ritorno dell'Italia nel Consiglio per il biennio 1995-96. Il dossier è al tempo stesso frutto e segnale dell'accresciuta visibilità delle Nazioni Unite nei media: l'ONU fa più notizia.

Il che non significa, di per sé, che l'ONU lavora bene, o meglio; ma che lavora di più e fa più la voce grossa, adesso che il Segretario generale Boutros Boutros-Ghali sente di potere affermare - intervento sull' "Herald Tribune", 2 novembre - che "il sistema di sicurezza collettivo stabilito quasi 50 anni orsono incomincia finalmente a funzionare".

Il maggior ruolo delle Nazioni Unite nel "Nuovo Mondo", dopo l'abbattimento del Muro, il crollo dei regimi comunisti, la fine della "guerra fredda", il superamento del bipolarismo per lo sfaldamento dell'ex Urss trovano un riscontro nel maggiore spazio e nella più assidua attenzione che l'ONU riceve dai media.

Un esempio. Nella seconda metà degli Anni Ottanta, le notizie sull'Onu diffuse dall'ANSA, la maggiore agenzia giornalistica italiana, hanno oscillato tra un minimo di 3.400 nel 1985 a un massimo di 5.325 nel 1988; e, in percentuale, le notizie sull'ONU non hanno mai superato il 3% del totale, con oscillazioni tra il 2,07% nel 1989 e il 2,93% nel 1988.

Dal 1990, invece, la crescita di notizie sull'ONU è stata netta e quasi costante: 6.666, 9.010, 10.606, 13.296 e 9.387 nei primi nove mesi 1994. Le notizie sull'ONU sono dunque quadruplicate in valore assoluto e più che raddoppiate in percentuale, fino al 5,68% del '93, rispetto ai picchi precedenti - la tabella allegata fornisce in dettaglio cifre e percentuali -.

Per contro, è diminuita l'attenzione dei media e la frequenza di notizie per altre istituzioni internazionali più legate alla contrapposizione in blocchi e alla "guerra fredda" - NATO -, mentre è parallelamente aumentata, almeno in una prima fase, quella per la CSCE -.

La maggiore attenzione dei media alle Nazioni Unite è funzione della frequenza, se non proprio dell'efficacia, degli interventi dell'ONU sulla scena internazionale negli ultimi anni.

Con gli interventi si sono pure moltiplicati i documenti di cui dare notizia.

Parallelamente, è pure diventato più concreto lo strumento, a lungo nominale, delle sanzioni.

NOTIZIE

Allegato A

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	6/11/94	31/12/94
Documenti	147.019	158.423	176.015	182.003	190.710	200.791	191.865	217.763	233.993	192.961	227.196
Nato/All. atlant.	1.588	1.554	1.682	1.576	1.753	2.354	1.784	1.289	1.692	2.699	3.178
percentuale	1,08	0,98	0,96	0,87	0,92	1,17	0,93	0,59	0,72	1,40	1,40
ONU/Naz. unite	3.396	3.456	4.650	5.325	3.948	6.666	9.010	10.606	13.296	9.704	11.426
percentuale	2,31	2,18	2,64	2,93	2,07	3,32	4,70	4,87	5,68	5,03	5,03