



Senato della Repubblica Italiana
Servizio per gli Affari internazionali



Osservatorio Transatlantico
Osservatorio Mediterraneo e Medio Oriente
Contributi di Istituti di ricerca specializzati

Titolo:

**RUOLO E RIFORMA DELL'ONU: POSIZIONI IN AMERICA
E IN EUROPA**

A cura di:

Ettore Greco, Vicedirettore dell'Istituto Affari Internazionali (IAI)

RUOLO E RIFORMA DELL'ONU: POSIZIONI IN AMERICA E IN EUROPA

di Ettore Greco, Vicedirettore dell'Istituto Affari Internazionali (IAI)

Questo paper illustra alcuni aspetti centrali dell'attuale dibattito transatlantico sul ruolo e le prospettive di riforma delle Nazioni Unite. La prima parte del paper fornisce un quadro d'insieme delle posizioni negli Usa, soffermandosi in particolare su quelle dell'attuale amministrazione. La seconda esamina la questione più specifica della modifica della composizione del Consiglio di Sicurezza, su cui si è concentrata l'attenzione negli ultimi mesi, dando conto dello stato del dibattito all'interno dell'Onu e delle principali posizioni nazionali. Nella terza e ultima parte del paper vengono svolte alcune considerazioni conclusive.

1. Posizioni e dibattito negli Usa sul ruolo e i compiti dell'Onu

Il ruolo che l'Onu può svolgere sulla scena internazionale, in particolare nel campo della pace e della sicurezza, è, non da oggi, uno dei temi centrali del dibattito di politica estera negli Stati Uniti. E' una questione che rientra nel più ampio confronto politico sui vantaggi e svantaggi del multilateralismo, sul ruolo che le varie organizzazioni e regimi di cooperazione internazionali possono svolgere nelle strategie di politica estera degli Usa.

Nel caso dell'Onu il dibattito si è fatto particolarmente intenso ed acceso dopo la spaccatura all'interno del Consiglio di Sicurezza sulla guerra in Iraq. E' vero che negli ultimi mesi il Consiglio di Sicurezza è riuscito ad approvare alcune risoluzioni importanti sul futuro dell'Iraq, ma ciò ha solo in parte attenuato l'asprezza della polemica politica sui rapporti con l'Onu. La frattura prodottasi con alcuni paesi europei – oltre che con Russia e Cina – quando si è trattato di decidere sull'impiego della forza non si è affatto rimarginata.

Restano pertanto aperti negli Usa tutti gli interrogativi sull'utilità e l'efficacia dell'Onu come strumento per la promozione della sicurezza internazionale. Anche nel corso dell'attuale campagna presidenziale, in cui i temi di politica estera hanno finora avuto più spazio che nelle precedenti, si è discusso molto di Onu e multilateralismo. L'impressione è che le posizioni di repubblicani e democratici, già tradizionalmente piuttosto distanti su questi temi, si siano venute ulteriormente polarizzando. Se Kerry ha fatto del rilancio del multilateralismo uno dei motivi centrali della sua campagna, l'Onu è stato uno dei bersagli favoriti della retorica elettorale dei repubblicani.

Tuttavia, all'interno di ciascuno dei due campi convivono punti di vista diversi e occorre pertanto guardarsi dalle semplificazioni. In campo repubblicano, non mancano personalità di spicco che vorrebbero una correzione dell'attuale linea di politica estera in senso più multilateralista o auspicano apertamente che si dia maggior peso all'Onu. Un esempio significativo di quest'orientamento è il saggio del senatore repubblicano Chuck Hagel sulla politica estera della prossima amministrazione pubblicato su *Foreign Affairs*, di cui si dà una sintesi in questo numero dell'osservatorio transatlantico. D'altra parte, molti leader democratici condividono alcune critiche all'Onu, come l'inefficienza amministrativa e gestionale e l'eccesso di politicizzazione di alcuni suoi organi. Inoltre, nessun leader del partito democratico è disposto a concedere all'Onu un diritto di veto

sulle iniziative di politica estera americana anche quando si tratta di interventi in contesti regionali dove è discutibile che siano in gioco vitali interessi nazionali. In effetti, l'intervento in Kosovo deciso nel 1999 dall'ex-presidente democratico Bill Clinton era ancor meno giustificabile, sulla base delle risoluzioni del Consiglio di Sicurezza dell'Onu, di quello che sarebbe poi stato realizzato da Bush contro l'Iraq.

Lo spettro di opinioni è pertanto piuttosto ampio e si presta a facili schematizzazioni meno di quanto si è soliti ritenere. Tuttavia, l'atteggiamento dell'attuale amministrazione nei confronti dei vari aspetti dell'attività dell'ONU si può sintetizzare come segue.

Innanzitutto, l'amministrazione Bush ha ulteriormente inasprito, rispetto alle precedenti amministrazioni, la critica a quella che, a suo dire, è una "politicizzazione a senso unico" di alcuni organi dell'Onu, che ha ripetutamente accusato di agire troppo spesso come cassa di risonanza di posizioni politiche unilaterali, deviando dai compiti istituzionali loro propri.

Il tema più caldo è rimasto quello dell'atteggiamento nei confronti di Israele. Washington ha continuato ad accusare l'Onu, in particolare l'Assemblea Generale, di applicare due pesi e due misure quando si tratta del conflitto mediorientale, mettendo costantemente Israele sul banco degli imputati. Pesa d'altronde ancora la risoluzione del 1976 in cui l'Assemblea Generale equiparava sionismo e razzismo, una decisione che lo stesso Segretario Generale dell'Onu, Kofi Annan, non ha esitato a definire "sbagliata" (l'Assemblea Generale non ha peraltro mai approvato una risoluzione specificatamente diretta verso l'antisemitismo). Più recentemente, Washington ha criticato la conferenza dell'Onu contro il razzismo svoltasi a Durban nell'agosto-settembre 2001, denunciandone i toni antisemiti. E' un fatto che Israele si trova relativamente isolato all'interno dell'Onu, non facendo parte di nessun gruppo religioso o regionale, laddove invece 22 stati membri fanno parte della Lega Araba e 56 dell'Organizzazione degli Stati Islamici. Non di rado gli Stati Uniti si sono opposti da soli, o con pochi altri paesi, a risoluzioni di censura delle politiche del governo israeliano. Questa situazione influenza in modo particolarmente negativo la percezione che si ha negli Usa del modo in cui l'Onu prende posizione sugli eventi internazionali e, più in generale, imposta e conduce i dibattiti politici.

Costante è poi stata in questi anni la polemica dell'amministrazione Bush contro la Commissione per i Diritti Umani dell'Onu. E' inaccettabile, secondo Washington, non solo che la Commissione, deviando dai suoi compiti originari, si sia anch'essa trasformata in un'arena di dibattito politico - invece di dedicarsi ad un serio monitoraggio della situazione dei diritti umani nei vari paesi - ma anche che più di 1/3 degli stati che vi sono rappresentati violino sistematicamente i diritti umani. Nel 2003 gli Usa hanno poi ingaggiato una battaglia per impedire che la Libia, soggetta a sanzioni e responsabile di serie violazioni dei diritti umani, venisse eletta alla presidenza della Commissione; una battaglia da cui l'amministrazione Bush è alla fine uscita sconfitta - la Libia è riuscita ad ottenere i voti necessari - ma di cui ha continuato in seguito a rivendicare le motivazioni. La tesi americana è che l'Onu, per essere credibile, deve agire in modo imparziale, concentrarsi sui suoi compiti statutari e evitare di cadere in un assemblearismo inconcludente.

L'altra lamentela tradizionale americana contro l'Onu, rilanciata anche dall'attuale amministrazione, riguarda gli sprechi e le inefficienze che caratterizzano molte delle sue agenzie e dei suoi programmi. Questi ultimi sono in effetti spesso poco focalizzati o ridondanti. C'è anche un innegabile sovrapporsi di competenze che

complica l'attribuzione delle responsabilità. Tuttavia, la stessa amministrazione Bush ha riconosciuto che, anche grazie agli sforzi di Kofi Annan, negli ultimi anni sono stati fatti progressi significativi sulla via della riduzione degli sprechi. Tant'è che ha pagato la maggior parte dei contributi arretrati al bilancio Onu che gli Usa avevano accumulato negli ultimi anni.. Nell'ottobre 2003 gli Usa sono anche tornati a far parte di una delle più importanti agenzie dell'Onu, l'Unesco, da cui erano usciti nel 1986, ai tempi di Reagan, denunciandone la disorganizzazione e l'"ideologizzazione".

Resta il fatto che l'Onu continua ad attirarsi critiche, spesso fondate, per la cattiva gestione di strutture e programmi, che hanno negli Usa grande risonanza, maggiore di solito che in Europa. Per non dire degli scandali che scoppiano periodicamente e che ne danneggiano gravemente l'immagine. L'ultimo in ordine di tempo ha riguardato il programma "oil for food" (petrolio in cambio di cibo), il più vasto mai gestito dall'Onu: si è scoperto che il regime di Saddam Hussein non solo vendeva illegalmente petrolio, ma riceveva mazzette da compagnie che facevano affari con l'Iraq con l'approvazione dell'Onu. In questo caso, come in altri verificatisi in precedenza, sono emerse in piena luce l'inadeguatezza e la passività degli organi di controllo dell'organizzazione.

Anche qui, però, il quadro è articolato. L'attività di alcune agenzie dell'Onu è valutata positivamente dall'amministrazione Bush. E' il caso del *World Food Program* (Programma Alimentare Mondiale) per quanto riguarda la distribuzione dell'aiuto umanitario e dell'Alto Commissario per i Rifugiati per quanto riguarda il soccorso ai profughi. Anche il ruolo svolto di recente dal *World Health Organization* (Organizzazione Mondiale della Sanità) nel contrasto all'epidemia Sars è stato molto apprezzato da Washington.

Sono altri però i settori d'intervento dell'Onu su cui si concentra il dibattito negli Usa. Uno di questi sono gli interventi per il ripristino e il mantenimento della pace. Molte esperienze del recente passato non hanno lasciato un buon ricordo. E' ancora viva la memoria dei fallimenti delle operazioni Onu in Somalia e in Bosnia-Erzegovina, dove i caschi blu, oltre a non riuscire ad assolvere al loro mandato, dovettero subire devastanti umiliazioni. D'altra parte, in altre occasioni le missioni dell'Onu hanno avuto successo, come anche esponenti dell'attuale amministrazione non hanno avuto difficoltà a riconoscere. E' il caso della missione di ricostruzione della Cambogia dopo gli accordi di pace del 1991 e di quella in Mozambico dopo una prolungata e rovinosa guerra civile. Più recentemente, l'Onu ha sovrinteso con efficacia al processo di indipendenza di Timor Est.

La tesi dell'amministrazione Bush è che l'Onu non è uno strumento efficace quando è necessario attuare un'azione militare coercitiva, come appunto dimostrerebbero casi come quelli della Somalia e della Bosnia o del mancato intervento in Ruanda. Dovrebbe pertanto essere usata esclusivamente per il mantenimento dei cessate il fuoco o per il sostegno all'attuazione degli accordi di pace. In tutti gli altri casi, si dovrebbe fare ricorso a coalizioni ad hoc o ad un'organizzazione come la Nato, che ha una sua struttura militare sperimentata.

Non meno importante, l'amministrazione Bush ha rivendicato il diritto ad un'azione militare preventiva contro minacce come il terrorismo o la proliferazione delle armi di distruzione di massa – è questo uno dei cardini della *National Security Strategy* formulata nel settembre 2000 - laddove, invece, la Carta dell'Onu, almeno nell'interpretazione più diffusa, tende a escludere la legittimità di azioni preventive che non siano mirate a sventare una minaccia diretta e immediata. L'amministrazione Bush

ha da un lato contestato questa interpretazione della Carta dell'Onu, dall'altro insistito sulla tesi che il divieto di agire militarmente a meno che non si sia attaccati per primi non fa senso in un'era di armi di distruzione di massa. Una posizione che ha suscitato profonde reazioni negative in Europa dove Bush è stato accusato di voler scardinare il principio fondamentale secondo cui l'uso unilaterale della forza è ammesso solo per autodifesa. Ma anche fra le personalità più in vista dei democratici vi è chi non è poi così distante dall'idea che gli Usa debbano affermare il diritto ad agire preventivamente quando ne abbiano fondati motivi. Ad esempio, in un recente articolo sulla rivista *Global-FP*, l'ex-Segretario di Stato di Clinton, Madeleine Albright, ha sostenuto non è vero che la dottrina della guerra preventiva adottata dall'amministrazione Bush sia contraria necessariamente ai principi della Carta dell'ONU, ma "solo se attuata in modo aggressivo, inedito e slegato dalle indicazioni fornite dall'intelligence per giustificare l'azione militare"¹.

Anche il principio che ogni uso della forza non giustificato da necessità di autodifesa debba essere preventivamente approvato dal Consiglio di Sicurezza dell'Onu è seccamente rifiutato da Washington. Ciò vale, come si è detto, sia per i repubblicani che per i democratici. Fra gli europei le opinioni al riguardo sono più articolate, ma non mancano quanti sostengono che è inaccettabile che, in caso di paralisi decisionale del Consiglio di Sicurezza, si debba rimanere inattivi di fronte, ad esempio, a disastri umanitari o a conflitti che possano mettere a repentaglio la sicurezza regionale o internazionale. La prassi d'altronde parla da sola: nel caso del Kosovo, pur tra non poche titubanze, tutti i paesi europei membri della Nato hanno dato il loro assenso all'azione militare voluta da Clinton anche se mancava l'autorizzazione del Consiglio di Sicurezza.

L'altro tema centrale e di stretta attuale è il ruolo che l'Onu può svolgere nella lotta al terrorismo internazionale. Anche negli Usa si riconosce che le sanzioni imposte dal Consiglio di Sicurezza negli anni novanta contro alcuni stati riconosciuti responsabili di sostegno a gruppi terroristici – Libia, Sudan e Afghanistan² - hanno avuto effetti non trascurabili: se non hanno fermato le attività terroristiche, hanno reso per gli Stati più oneroso, sia politicamente che economicamente, sostenerle. Hanno poi effettivamente contribuito a cambiare l'atteggiamento di alcuni stati verso i gruppi terroristici. In particolare, già alla fine degli anni novanta la Libia aveva cessato di sostenere gruppi terroristici e ha in seguito consegnato gli autori degli attentati e accettato di risarcire le vittime. Dopo gli attentati dell'11 settembre 2001, il Consiglio di Sicurezza dell'Onu ha adottato una serie di misure volte a dare una dimensione globale alla lotta al terrorismo. La Risoluzione 1373 del 2001 che obbliga tutti gli Stati a intraprendere azioni interne, sia esecutive che legislative, per prevenire e reprimere le azioni terroristiche fu definita dall'ambasciatore americano all'Onu John Negroponte "la più potente risposta contro il terrorismo". L'amministrazione Bush ha anche dato un giudizio positivo sull'azione del Comitato Anti-Terrorismo (*Counter-Terrorism Committee*) istituito dal Consiglio di Sicurezza per controllare l'attuazione della Risoluzione 1373. Tuttavia, si è visto anche che l'applicazione di alcune misure, come quelle dirette a prosciugare i finanziamenti ai terroristi o a impedire che i terroristi

¹ Madeleine K. Albright, "Il Valore dell'ONU", *Global-FP*, No. 3, luglio-agosto 2004, pp. 18-24.

² Nel marzo 1992 sono state imposte sanzioni economiche contro la Libia per il suo coinvolgimento negli attentati del 1988 e 1989 contro il volo UTA 772 e Pan Am 103. Nel 1996 il Consiglio di Sicurezza ha imposte sanzioni contro il Sudan per aver offerto asilo a vari gruppi terroristici, inclusa Al Qaida, e nel 1999 contro il regime dei talibani in Afghanistan per il suo appoggio ad Al Qaida.

trovino asilo presso gli Stati membri, incontrano molti ostacoli e difficoltà. In effetti, gli Usa si sono opposti alle proposte di rafforzare gli strumenti antiterrorismo dell'ONU. E' chiaro che Washington preferisce la via bilaterale, considerandola più efficace e più politicamente controllabile. Né è disposta ad accrescere in misura significativa i fondi a disposizione dell'Onu per la promozione e il coordinamento delle misure contro il terrorismo. D'altronde, non c'è all'interno dell'ONU una definizione condivisa di terrorismo. E ciò fa problema, nell'ottica degli Usa, ma anche di altri paesi come la Russia, interessati alla piena legittimazione all'uso unilaterale della forza in risposta a attacchi che considerano terroristici.

Come accennato, alcune delle critiche e riserve dell'attuale amministrazione nei confronti dell'Onu sono, in tutto o in parte, condivise dai leader democratici e, in particolare, dai membri democratici del Congresso. Nondimeno, nella campagna presidenziale in corso il partito democratico ha scelto, come uno dei suoi cavalli di battaglia, proprio il rilancio del multilateralismo. Ci si attende pertanto che un'eventuale amministrazione Kerry avvierebbe uno sforzo per ridare vigore al ruolo dell'Onu almeno in alcuni dei suoi settori di intervento. Ma dovrebbe in ogni caso fare i conti sia con resistenze e ostacoli politici e burocratici all'interno della stessa Onu sia con gli umori del Congresso dove il multilateralismo, specie se incentrato su un più forte ruolo dell'Onu, non è molto popolare. I repubblicani, dal canto loro, hanno senza mezzi termini accusato Kerry di voler rendere l'Onu arbitro delle decisioni sull'uso della forza, restringendo così la libertà di azione degli Usa sulla scena internazionale.

L'opinione pubblica americana è ancora più polarizzata. Dal recente sondaggio *Transatlantic Trends* condotto dal *German Marshall Fund of the United States* con il sostegno della Compagnia di San Paolo emerge, fra l'altro, che gli elettori repubblicani e quelli democratici hanno un atteggiamento profondamente diverso in merito ai rapporti Usa-Onu. Se l'84% dei repubblicani ritiene che scavalcare l'Onu è giustificabile quando in gioco vi siano vitali interesse nazionali, è di questa opinione solo il 40% dei democratici. Il 54% di questi ultimi sostiene che scavalcare l'Onu non è mai giustificabile.

Analogamente, per una netta maggioranza di repubblicani – 69% - l'approvazione dell'Onu non è essenziale prima di intervenire con la forza. L'81% dei democratici ritiene invece che il mandato dell'Onu sia fondamentale. L'Onu in quanto tale gode di un'opinione favorevole fra l'81% dei democratici, ma solo tra il 41% dei repubblicani.

Se si guarda alla totalità dell'elettorato – considerando anche quelli che si dichiarano "indipendenti" – un'ampia maggioranza risulta avere un atteggiamento complessivamente positivo verso l'Onu. Da un altro sondaggio pubblicato lo scorso anno risultava che i cittadini americani consideravano il Segretario Generale dell'Onu, Kofi Annan, il quarto leader più rispettato al mondo. Ma è chiaro che, essendo così diversi gli orientamenti degli elettorati di riferimento di Bush e Kerry, è probabile, al di là degli orientamenti consolidati della leadership dei due partiti e delle dichiarazioni elettorali, che la politica verso l'Onu sarebbe sostanzialmente diversa nel caso della vittoria di un candidato anziché dell'altro.

2. La riforma della composizione del Consiglio di Sicurezza

2.1. Motivazioni e prospettive della riforma

L'esigenza di una riforma della composizione del Consiglio di Sicurezza dell'Onu è avvertita da tempo ed è oggi riconosciuta dalla stragrande maggioranza, se non dalla totalità, degli Stati membri. Il Consiglio di Sicurezza è oggi composto di quindici membri: cinque permanenti con diritto di veto – Cina, Francia Gran Bretagna, Russia e Stati Uniti - e dieci non permanenti eletti per un periodo di due anni e senza diritto di veto (questi ultimi rappresentano le varie aree geografiche: tre l'Africa, due l'Asia, due l'America Latina, due l'Europa Occidentale e una l'Europa orientale).

Tre processi che hanno radicalmente mutato la realtà del sistema internazionale hanno fatto apparire sempre più anacronistica questa composizione del Consiglio di Sicurezza.

In primo luogo, dal 1945, anno di nascita dell'Onu, ad oggi il numero degli stati indipendenti membri dell'organizzazione è passato da 51 a 191. Ciò ha naturalmente una serie di implicazioni per l'ONU, prima fra tutte la necessità di garantire una maggiore rappresentatività dei suoi organi, e in particolare del suo organo decisionale supremo, il Consiglio di Sicurezza, la cui composizione, come vedremo in seguito, è rimasta invariata dal 1965.

In secondo luogo, gli equilibri mondiali sono chiaramente mutati. Il peso relativo del Sud del mondo è nettamente cresciuto. Ciò è evidente sul piano demografico, ma anche su quello economico, almeno se si ragiona in termini quantitativi. Basti pensare a un paese come l'India, ma anche al Brasile o alla Nigeria. Inoltre, alcuni paesi, che un tempo venivano inclusi nel novero di quelli "in via di sviluppo", hanno raggiunto un livello comparabile a quello dei paesi più industrializzati e competono alla pari con questi ultimi anche sui mercati dei prodotti più avanzati. All'interno dello stesso gruppo dei paesi "più industrializzati", alcuni paesi, come la Gran Bretagna e la Francia, hanno perso sia potere economico che capacità di influenza politica; altri, al contrario, come la Germania e il Giappone, sono oggi molto più ricchi e influenti rispetto a sessant'anni fa, anche se negli ultimi anni il loro tasso di crescita è stato relativamente basso ed hanno pertanto perso terreno sul piano economico. A questa modifica dei pesi relativi dei singoli paesi non ha però corrisposto una diversa distribuzione dei ruoli e delle responsabilità che essi esercitano all'interno dell'ONU. La composizione del Consiglio di Sicurezza rispecchia ancora i rapporti di forza emersi dopo la Seconda Guerra Mondiale. I suoi cinque membri permanenti che godono del diritto di veto sono le potenze uscite vincitrici da quella guerra. Si tratta inoltre degli unici paesi dichiaratamente nucleari, il che può suonare come una pericolosa legittimazione dell'idea che il possesso dell'arma nucleare consenta di ottenere potere e considerazione nei consessi internazionali.

In terzo luogo, la fine della contrapposizione Est-Ovest e la dissoluzione del blocco sovietico ha accresciuto notevolmente le possibilità di cooperazione tra Stati che prima si consideravano nemici, consentendo, fra l'altro, un rilancio del ruolo dell'Onu. Anzi, per la prima volta dalla sua fondazione, l'organizzazione mondiale si è trovata nella condizione di prendere decisioni a tutela della pace e della sicurezza internazionali, suo campo principale di competenza. Durante la Guerra Fredda il Consiglio di Sicurezza era paralizzato dalla prassi dei veti incrociati, che era diventata un'abitudine ogniqualvolta si trattava di deliberare su questioni che, anche

indirettamente, potevano riguardare gli interessi, di solito contrapposti, delle due superpotenze. Anche oggi le divergenze tra i membri del Consiglio di Sicurezza, specie fra quelli permanenti, spesso impediscono all'Onu di adottare misure incisive o, peggio, la costringono a rimanere passiva, ma non è sempre così. Dopo la fine della Guerra Fredda sono notevolmente aumentate le missioni realizzate dall'Onu o comunque con l'autorizzazione e su mandato del Consiglio di Sicurezza. E' stato calcolato che da gennaio 1990 a giugno 2003 si è fatto ricorso al veto su questioni di sostanza 12 volte, mentre nei 45 anni precedenti ben 193 volte³. Le nuove possibilità di intervento di cui oggi l'Onu gode hanno però posto l'esigenza di reperire risorse aggiuntive e di rendere più efficiente la sua macchina istituzionale. Ma il nuovo attivismo del Consiglio di Sicurezza - la sua accresciuta capacità di prendere decisioni vincolanti - ha anche fatto ulteriormente risaltare la necessità di un adeguamento della sua composizione. Sempre più gli effetti delle decisioni del Consiglio di Sicurezza, proprio perché assai più incisive che in passato, sono avvertiti dagli stati, ma anche dai gruppi sociali e dagli individui. La decisione di imporre delle sanzioni economiche ad uno stato, ad esempio, può mutare radicalmente le sue prospettive di sviluppo e influire pesantemente sulle condizioni di vita dei suoi cittadini. È comprensibile pertanto che siano cresciuti l'interesse degli stati a partecipare alle decisioni del Consiglio di Sicurezza e la richiesta di strumenti più efficaci per controllarne la legittimità. Insomma, quanto più sono aumentati i poteri del Consiglio, tanto più si è avvertita la necessità di una sua riforma.

Il problema della legittimità delle decisioni del Consiglio di Sicurezza è senza dubbio di cruciale importanza. Il Consiglio è abilitato a intervenire ogniqualvolta individui una minaccia alla pace e alla sicurezza internazionale. Accade così sempre più spesso che esso prenda decisioni riguardo alle più diverse situazioni o atti degli stati, dopo averli giudicati tali da configurare una minaccia alla pace. Negli ultimi anni il Consiglio ha in effetti affrontato questioni su cui in passato si asteneva dall'intervenire: i conflitti interni agli stati; le violazioni dei diritti umani di un gruppo minoritario all'interno di uno stato; il rifiuto di uno stato a consegnare suoi cittadini accusati di terrorismo; il mancato rispetto dei risultati di elezioni svoltesi democraticamente. La legittimità di questi interventi è stata posta in discussione, considerato che talora non vi si ravvede una necessità immediata di sventare una minaccia alla pace e alla sicurezza internazionale. Di qui la richiesta che vengano definite regole più precise per giustificare le decisioni del Consiglio, specialmente quelle con valore vincolante. In generale, l'aumento dei margini di discrezionalità del Consiglio lo ha inevitabilmente esposto all'accusa - spesso tutt'altro che ingiustificata - di adottare criteri di valutazione e di decisione non uniformi nei confronti dei diversi stati e delle diverse situazioni. Il rischio costante è che, nell'adottare decisioni anche di importanza fondamentale, il Consiglio si lasci guidare più dalle convenienze politiche dei suoi membri, e in particolare di quelli permanenti con diritto di veto, che da principi oggettivi e universalmente validi. Ma questo aumenta di riflesso l'interesse per una composizione del Consiglio di Sicurezza più ampia e rappresentativa dell'attuale.

Per cambiare l'attuale composizione del Consiglio di Sicurezza è necessario modificare l'art. 23 della Carta delle Nazioni Unite. Quest'ultima è, per dirla con il linguaggio dei giuristi, una «Costituzione rigida»: la procedura per la sua modifica è più complessa e richiede una maggioranza più consistente che per altri tipi di deliberazioni.

³ V. Thomas G. Weiss, "The Illusion of UN Security Council Reform", *The Washington Quarterly*, Vol. 26 No. 4, Autumn 2003, p. 150.

Più precisamente, una modifica della Carta può essere adottata in due diversi modi: con il voto favorevole di 2/3 degli stati che compongono l'Assemblea Generale dell'ONU; con il voto favorevole della maggioranza - inclusi 9 membri del Consiglio di Sicurezza - degli stati membri votanti nell'ambito di una conferenza generale appositamente convocata dall'Assemblea Generale per attuare una revisione della Carta. In entrambi i casi, per la successiva entrata in vigore della modifica è richiesto che essa venga ratificata da almeno 2/3 degli stati membri, inclusi i cinque membri permanenti del Consiglio di Sicurezza. In pratica, a ciascuno dei membri permanenti è assicurato il diritto di veto sull'effettiva entrata in vigore di qualsiasi modifica della Carta dell'ONU, anche se è stata votata da un'ampia maggioranza dell'Assemblea Generale.

Vi è un solo precedente di modifica della composizione del Consiglio di Sicurezza. Nel 1963 il numero dei membri non permanenti - che vengono eletti ogni due anni dall'Assemblea Generale - venne portato da sei a dieci. Il numero di quelli permanenti - cinque - rimase invece invariato. Pertanto, il numero totale dei membri passò da 11 a 15. Tale modifica venne adottata dall'Assemblea Generale - dove, come detto, è richiesta la maggioranza dei 2/3 - con il voto contrario di due membri permanenti del Consiglio di Sicurezza - Francia e Urss - e l'astensione di altri due - Gran Bretagna e Stati Uniti. La Cina fu l'unico membro permanente del Consiglio di Sicurezza a votare a favore. Tuttavia la decisione venne in seguito ratificata da tutti i membri permanenti e poté quindi entrare in vigore nel 1965. Nessuna modifica sostanziale venne apportata alla procedura per la presa delle decisioni. La maggioranza richiesta passò da sette membri su 11 a nove membri su 15. Ma il punto decisivo è che venne confermato il diritto di veto dei membri permanenti.⁴

In seno all'ONU si lavora da tempo a diverse ipotesi di modifica della Carta. Già nel dicembre 1974 venne costituito un comitato speciale incaricato di studiare questo problema e, più in generale, i modi attraverso cui rafforzare il ruolo dell'organizzazione. Tuttavia, solo di recente, per effetto dei mutamenti politici di cui si è detto, è emersa un'effettiva volontà, da parte di un numero consistente di stati, di procedere sulla strada della riforma. Nel dicembre 1993 è stato costituito un apposito gruppo di lavoro sulla riforma del Consiglio di Sicurezza.

C'è un consenso largo, anzi apparentemente unanime, sulla necessità di un ampliamento del Consiglio di Sicurezza. Sono state anche avanzate molte proposte su come realizzarlo, ma nessuna ha finora raccolto l'appoggio di un numero di membri tale da renderne probabile l'accettazione da parte della maggioranza richiesta in seno all'Assemblea Generale (2/3 dei membri). Permangono infatti fondamentali divergenze su una serie di questioni: sul numero dei nuovi membri; sui criteri in base ai quali devono essere scelti e in particolare sui criteri per garantire un'equa rappresentanza regionale; sullo status da assegnare ai nuovi membri, se cioè si debbano prevedere nuovi membri permanenti e, in tal caso, se a questi ultimi, come agli attuali membri permanenti, debba essere riconosciuto il diritto di veto.

Negli ultimi mesi il dibattito sulla riforma della composizione del Consiglio di Sicurezza ha subito un'evidente accelerazione, anche grazie all'attenuazione dei contrasti sull'Iraq. Emblematico è il mutamento di atteggiamento di Kofi Annan. Fino a qualche anno fa il Segretario Generale dell'Onu appariva piuttosto scettico sulla possibilità di arrivare, in tempi brevi, a un allargamento del Consiglio di Sicurezza soprattutto per la difficoltà di individuare criteri condivisi per la rappresentanza delle

⁴ Le altre due uniche modifiche alla Carta dell'Onu hanno riguardato l'allargamento del Consiglio Economico e Sociale.

varie regioni. Nell'ultima sessione dell'Assemblea Generale (settembre 2003) Annan è invece apparso molto più determinato che in passato, sottolineando l'urgenza della riforma. Ed in effetti una Commissione di 16 esperti dell'Onu sta lavorando a un progetto che, a quanto si è saputo, prevede un Consiglio composto di 23-25 membri – rispetto ai 15 attuali – divisi in tre categorie: i membri permanenti, che resterebbero gli attuali cinque, gli unici con diritti di veto; 11-12 membri temporanei eletti, come oggi, per due anni; 7-8 membri che rientrerebbero in una nuova categoria, essendo anch'essi membri temporanei per un periodo più lungo (4 o 5 anni). Si tratta solo di una bozza di proposta che subirà certamente modifiche nei prossimi mesi, ma intanto se ne prevede la presentazione ufficiale entro la fine dell'anno, affinché possa essere discussa nella sessione dell'Assemblea Generale del prossimo anno (settembre 2005).

Va infine ricordato che negli ultimi anni sono state introdotte alcune modifiche al *modus operandi* del Consiglio di Sicurezza che hanno contribuito almeno ad aumentare la trasparenza delle sue attività: il presidente del Consiglio ha adottato la pratica di informare regolarmente i non membri e la stampa di alcune attività prima tenute confidenziali; le agende provvisorie e i progetti di risoluzione sono ora distribuiti in anticipo; il Consiglio tiene periodiche riunioni con i paesi impegnati nelle missioni dell'organizzazione e, quando sono in ballo importanti decisioni, si è già riunito diverse volte a livello sia di ministri degli Esteri che di Capi degli Stati e di governo.

2.2 *La posizione dei paesi europei e degli Usa*

Negli ultimi tempi i principali paesi hanno cominciato a prendere posizioni più definite sulla riforma del Consiglio di Sicurezza. E' questo il caso, in particolare, di Francia e Gran Bretagna, i due paesi membri dell'Unione Europea che sono membri permanenti del Consiglio. Entrambi hanno espresso formalmente, nella sede più importante, quella dell'Assemblea Generale, un'opinione favorevole a un aumento dei membri permanenti, che è invece, come si dirà più in dettaglio in seguito, fortemente avversato dall'Italia. Alla sessione dell'Assemblea Generale del settembre scorso il presidente francese Jacques Chirac si è schierato apertamente a favore dell'inclusione di Germania e Giappone, ipotizzando un seggio permanente anche per un paese asiatico, uno africano e uno dell'America Latina. Nel caso dell'Asia, ha menzionato espressamente l'India.

La Gran Bretagna è stata anche più circostanziata. Il ministro degli Esteri britannico Jacques Straw ha presentato un'ipotesi di riforma che prevede un aumento dei membri del Consiglio da 15 a 24; quelli permanenti passerebbero da 5 a 10, con l'aggiunta di Germania, Giappone, India, un paese africano e uno dell'America Latina.

Fra Francia e Gran Bretagna c'è pertanto una notevole convergenza di vedute sulle linee generali della riforma. E' da notare peraltro che entrambi i paesi sono contrari all'estensione del diritto di veto ai nuovi membri permanenti. Le proposte francesi e britanniche presentano però due grosse difficoltà. Con l'assegnazione di due dei cinque nuovi seggi permanenti a paesi del Nord del mondo, non si realizzerebbe un effettivo equilibrio a favore del Sud, come richiesto a gran voce dai paesi in via di sviluppo. Inoltre a parte l'India, la cui candidatura rimane comunque controversa, non è chiaro come si potrebbe risolvere la disputa fra i paesi africani e fra quelli latino-americani su a chi debba assegnato il seggio permanente in rappresentanza delle rispettive regioni. Per l'Africa sono in lizza, in particolare, Sudafrica, Nigeria e Egitto, per l'America Latina Brasile e Argentina.

La Germania, dal canto suo, rivendica da tempo un seggio permanente al Consiglio di Sicurezza. Nel marzo di quest'anno il cancelliere tedesco Gerhard Schroeder ha rilanciato la candidatura tedesca. Anche la Germania chiede che venga assegnato un seggio permanente al Giappone, a un paese africano, a uno asiatico e a uno dell'America Latina. Più recentemente, il ministro degli Esteri tedesco Joschka Fischer si è mostrato più cauto, sostenendo che l'allargamento del Consiglio di Sicurezza è solo uno dei capitoli della riforma dell'Onu e non il più urgente.

Le ipotesi di riforma del Consiglio incentrate su un aumento dei membri permanenti non sono invece ben viste negli altri paesi europei soprattutto perché non solo cristallizzerebbero lo status privilegiato di Francia e Gran Bretagna, ma, estendendolo anche alla Germania, aggraverebbero ulteriormente le disparità all'interno dell'Unione.

I leader di alcuni paesi – compresa l'Italia – si sono detti favorevoli, in linea di principio, all'istituzione di un seggio europeo all'interno del Consiglio di Sicurezza. Lo stesso Alto Rappresentante per la politica estera dell'Unione Javier Solana ha auspicato che ciò possa prima o poi avvenire. Va notato, inoltre, che alla Convenzione Europea che ha redatto il nuovo trattato costituzionali dell'Unione non sono stati pochi gli interventi a sostegno di tale proposta. Vi sono però due ostacoli che la rendono difficilmente realizzabile almeno allo stato attuale. Il primo è politico: i paesi europei detentori di un seggio permanente – Francia e Gran Bretagna – vi si oppongono fermamente, non volendo rinunciare alla loro posizione privilegiata. Il secondo è di natura giuridica: la Carta dell'Onu non prevede che organizzazioni regionali, come l'Ue, possano diventare membri, requisito indispensabile per poter avere un seggio in Consiglio. D'altro canto, su molte questioni internazionali i paesi dell'Unione hanno difficoltà a definire una posizione comune anche perché in materia di politica estera vige la regola dell'unanimità. Un rappresentante dell'Ue al Consiglio di Sicurezza non sarebbe stato ad esempio in grado di presentare una posizione comune sull'intervento contro l'Iraq. Finché non cambierà il modo in cui all'interno dell'Unione si decide sulla politica estera, la proposta del seggio europeo continuerà ad apparire velleitaria.

Gli Usa hanno mantenuto una posizione cauta e, nel complesso, di basso profilo sulla questione della riforma del Consiglio di Sicurezza. Ciò che preme agli americani è, più che la rappresentatività del Consiglio di Sicurezza, la sua efficienza, in particolare la sua capacità di raggiungere un consenso sulle iniziative per fronteggiare quelle che Washington considera le principali minacce alla sicurezza internazionale. Gli Usa hanno più volte espresso il loro sostegno alla concessione di un seggio a Germania e Giappone, anche per incoraggiare questi due paesi a impegnarsi maggiormente sulla scena internazionale, in particolare nelle missioni di pace. L'ex-presidente Bill Clinton si era anche detto favorevole a un allargamento piuttosto ampio del Consiglio di Sicurezza. Tuttavia né l'amministrazione Clinton né quella attuale hanno espresso una preferenza in merito agli Stati che dovrebbero rappresentare le singole regioni. In generale, gli Usa hanno evitato di prendere una posizione definitiva sul tema della riforma del Consiglio di Sicurezza che potrebbe risultare sgradita a questo e a quel paese, anche perché, come detto, danno priorità ad altri problemi. Quanto ai criteri per la scelta dei nuovi membri, gli Usa, più di altri paesi, hanno costantemente insistito sulla necessità che si prenda in considerazione il requisito della "responsabilità" inteso sia come rispetto dei diritti umani e dei principi del diritto internazionale sia come impegno a difendere la pace. Un punto fermo della posizione americana è il rifiuto di concedere il diritto di veto ad eventuali nuovi membri permanenti. Gli Usa sono anche contrari a

qualsiasi proposta volta a limitare l'esercizio del diritto di veto da parte degli attuali membri permanenti.

E' in questo contesto che si colloca la posizione dell'Italia. Negli anni novanta l'ambasciatore italiano all'Onu Francesco Paolo Fulci ha condotto un'intensa e prolungata campagna per evitare che prevalesse uno schema di riforma sfavorevole all'Italia, che la relegasse cioè in una posizione marginale all'interno dell'organizzazione mondiale. Ciò accadrebbe se, ad esempio, dovessero diventare membri permanenti il Giappone e la Germania più altri tre paesi extraeuropei, anche a prescindere da un eventuale parallelo incremento dei membri non permanenti. La battaglia di Fulci ha avuto successo anche perché faceva perno su alcuni ostacoli oggettivi con cui dovevano - e devono tuttora - fare i conti i sostenitori di un incremento dei membri permanenti, prima fra tutti la difficoltà di raccogliere all'interno dell'Assemblea Generale il consenso necessario per quelli che vengono indicati come i paesi con i requisiti migliori per un seggio permanente. Ora però la recente accelerazione del lavoro sulla riforma, che, come si è detto, potrebbe sfociare in un dibattito su una proposta specifica all'Assemblea Generale del prossimo anno, non può non preoccupare l'Italia. E' vero che potrebbe non essere previsto un aumento dei membri permanenti, ma non è affatto detto che l'Italia sarebbe inclusa in un'eventuale categoria intermedia di membri del Consiglio di Sicurezza, come quella di cui si sta discutendo attualmente (membri non permanenti a presenza prolungata: v. *supra*). C'è il rischio, per esprimersi con le parole di un attento osservatore degli sviluppi politici che maturano oltreoceano, di una "retrocessione strategica" dell'Italia⁵.

Uno svantaggio indubbio è che nessun italiano fa parte del Gruppi dei Saggi che sta lavorando alla riforma. Tuttavia, di recente si è assistito a un rinnovato attivismo dell'Italia. Il tema della riforma del Consiglio di Sicurezza è stato affrontato in numerosi interventi alla quinta Conferenza degli Ambasciatori d'Italia svoltasi il 27 luglio scorso. Ne ha inoltre riferito il ministro degli Esteri Franco Frattini in un'audizione alla commissione III (Affari Esteri e Comunitari) del Senato svoltasi il 27 agosto. Frattini ha paventato il rischio di "risultanti penalizzanti per l'Italia come paese", annunciando però, nel contempo, l'intenzione di esporre il punto di vista dell'Italia a "non meno di 25 colleghi ministri degli esteri di potenze regionali" in occasione dell'Assemblea Generale dell'Onu di fine settembre.

Sin dai primi anni novanta l'Italia ha sostenuto che la soluzione migliore è un aumento del numero dei membri non permanenti del Consiglio, lasciando invariato quello dei membri permanenti. L'inconveniente di questa soluzione è di perpetuare una situazione di privilegio per il mondo sviluppato e, in particolare, per le potenze vincitrici della Seconda Guerra Mondiale. Ma d'altro canto, un aumento dei seggi permanenti presenta, come si è visto, una serie di problemi, a cominciare dall'individuazione di criteri condivisi per la scelta dei paesi cui assegnare i nuovi seggi permanenti. L'Italia inoltre sostiene, oggi come in passato, che "non sarebbe giustificabile, né accettabile, una nuova stratificazione gerarchica della comunità internazionale"⁶ quale quella che risulterebbe inevitabilmente dall'aggiunta di nuovi membri permanenti.

La proposta che l'Italia portò avanti per un certo tempo era di creare una categoria di membri semi-permanenti senza diritto di veto in cui collocare Stati grandi e

⁵ V. l'articolo di Gianni Riotta su *Il Corriere della Sera* dell'11 agosto 2004.

⁶ Umberto Vattani, "L'Italia e la riforma", *Aspenia*, No. 25, 2004, p. 19

medio-grandi, accrescendo così la rappresentatività del Consiglio senza però concedere ad altri Stati il privilegio del seggio permanente. Oggi il governo italiano propugna una soluzione analoga in base alla quale il Consiglio di sicurezza sarebbe composto degli attuali cinque membri permanenti, di membri non permanenti che come oggi vi siedono per due anni, ma anche – e questa è la principale novità - di membri permanenti aggiuntivi a durata prolungata (quattro anni anziché due). Anche l'accesso a questa nuova categoria di membri non permanenti verrebbe decisa con il metodo dell'elezione, sarebbe cioè aperta a tutti gli Stati. L'Italia naturalmente si candiderebbe per un posto di membro di lunga durata.

Pur auspicando un riequilibrio della composizione del Consiglio a favore dei paesi in via di sviluppo e una più equa rappresentanza delle realtà regionali, l'Italia chiede che si favorisca la partecipazione al Consiglio dei paesi che hanno dimostrato di essere più capaci di contribuire attivamente alle attività dell'Onu e, in particolare, al mantenimento della pace e della sicurezza. In effetti, l'unico criterio di eleggibilità formalmente enunciato nella Carta dell'Onu è “il contributo dei membri dell'organizzazione al mantenimento della pace e delle sicurezza internazionali” (Art. 23). Se si desse rilievo a questo criterio, le chances dell'Italia potrebbero aumentare, essendo il sesto paese per contributi al bilancio dell'organizzazione e uno dei più impegnati nelle missioni di pace. L'esigenza di un riequilibrio fra le varie aree geografiche tende però a prevalere su tutti gli altri criteri. Inoltre, non si può ignorare che il peso relativo dell'Italia è andato costantemente diminuendo in termini sia economici che demografici. Infine, anche se il criterio della partecipazione alle attività dell'Onu fosse assunto come prioritario, è un fatto che paesi come Germania e Giappone possono vantare oggi più titoli di merito rispetto, ad esempio, a dieci anni fa, essendosi nel frattempo assunti responsabilità crescenti sul piano internazionale.

Quanto all'idea di un seggio comune europeo, che l'Italia aveva in passato espressamente sostenuto, Frattini l'ha definita “un sogno ma nello stesso tempo un'ambizione precisa dell'Italia”, qualcosa che deve comunque fare parte del “pacchetto della proposta italiana”.⁷ L'importante per l'Italia che è la composizione del Consiglio di Sicurezza non venga cambiata in modo tale da rendere in futuro più difficile, anziché più facile, il raggiungimento di questo obiettivo.

3. Considerazioni conclusive

Da quanto precede risulta evidente la grande difficoltà di arrivare a una posizione comune transatlantica sulla riforma della composizione del Consiglio di Sicurezza. D'altro canto, anche gli europei sono divisi tra loro. Francia e Gran Bretagna rimangono tenacemente attaccate al loro seggio permanente e, al pari degli altri membri di diritto, non vogliono rimettere in discussione il loro diritto di veto né estenderlo ad altri paesi. La Germania punta soprattutto a entrare nel club dei membri permanenti del Consiglio e finora ha anch'essa trascurato di affrontare il problema di come ciò possa conciliarsi con una prospettiva di rafforzamento del sistema di rappresentanza esterna comune dell'Unione. La prospettiva di un seggio europeo viene considerata al momento impraticabile anche da quei paesi dell'Ue, come l'Italia, che sono favorevoli alla sua istituzione. A parte ogni altra considerazione politica o giuridica, la difficoltà degli europei a definire posizioni comuni in materia di politica estera, anche a causa della

⁷ V. l'intervista al *Corriere della Sera*, 17 agosto 2004

regola dell'unanimità, rende poco credibile, allo stato attuale, l'attribuzione di un seggio all'Unione.

Gli Usa, dal canto loro, hanno finora posto l'accento su altre priorità, soprattutto su riforme che aumentino l'efficienza e la capacità decisionale dell'Onu e sulla necessità di una sua "spoliticizzazione". L'opposizione ad alcune politiche americane resta però molto forte all'interno dell'Onu. E' probabile pertanto che i rapporti tra Usa-Onu rimangano problematici anche se nelle prossime elezioni presidenziali dovesse prevalere il candidato democratico. Come si è visto, infatti, i leader democratici sono critici su non pochi aspetti dell'attività dell'Onu.

Non si può escludere, d'altra parte, che Washington decida prima o poi di rompere gli indugi, prendendo più apertamente posizione per l'una o l'altra ipotesi di riforma del Consiglio di Sicurezza. Il rischio è che a quel punto gli europei si ritrovino di nuovo divisi, il che farebbe, fra l'altro, perdere ulteriormente credibilità all'Unione Europea come attore internazionale. Lo stesso meccanismo per la modifica della Carta espone a questo rischio. All'interno dell'Assemblea Generale, cui spetta l'approvazione degli emendamenti alla Carta, potrebbero infatti prevalere alleanze o coalizioni che contrastino con la solidarietà transatlantica e europea.

La posizione dell'Italia in questo contesto appare tutt'altro che facile, anche se, come si è visto, l'ipotesi di riforma della composizione del Consiglio di Sicurezza che sembra stia maturando all'interno del Gruppo di Saggi non è poi così lontana dalle proposte italiane.

E' chiaro che l'Italia non può limitarsi a opporsi alle proposte altrui, lavorando affinché non ottengano il consenso necessario. D'altronde, proprio sul tema della riforma del Consiglio di Sicurezza la nostra diplomazia ha saputo dimostrare una notevole capacità propositiva che ha consentito all'Italia di rimanere al centro del dibattito.

Lo sforzo dev'essere duplice. Da un lato, l'Italia dovrebbe stabilire un collegamento con gli Usa, con cui condivide fra l'altro la convinzione che per la scelta dei nuovi membri del Consiglio di Sicurezza vada data priorità al criterio del sostegno e della partecipazione alle attività dell'Onu. Dall'altro, dovrebbe promuovere un dibattito all'interno dell'Unione Europea in vista dell'elaborazione di una posizione comune che miri a una riforma del Consiglio coerente con l'obiettivo di un rafforzamento della politica estera comune e, in particolare, del sistema di rappresentanza esterna dell'Unione. In questo quadro, l'Italia dovrebbe insistere perché la creazione di un seggio europeo divenga parte della posizione comune dell'Unione sia pure come obiettivo di più lungo termine.