

La riforma del Consiglio di Sicurezza dell'ONU

Le organizzazioni internazionali, costituite per il soddisfacimento di interessi a carattere collettivo, sono destinate a durare nel tempo. La durata nel tempo degli enti internazionali, tuttavia, espone il loro atto istitutivo a molteplici fattori di crescita e di erosione, legati il più delle volte al variare delle esigenze della società internazionale. La situazione politica, economica e sociale entro la quale un'organizzazione internazionale è stata costituita spesso, in qualche misura, può mutare.

L'adeguamento dell'atto istitutivo può essere determinato da fattori interni all'organizzazione stessa, che tuttavia non richiede di mettere in discussione i concetti base e le strutture dell'ente. In tal caso, anziché riforme di ampio respiro, opportuni interventi <<minori>> possono essere in grado di migliorare tecnicamente singole disposizioni rivelatesi inadeguate, insoddisfacenti o obsolete, ovvero di rendere più precisa la regolamentazione di certi rapporti.

Il crollo del Muro di Berlino, com'è stato osservato da molti, ha favorito una maggiore intensità delle relazioni tra gli Stati nell'ambito della cooperazione internazionale. La fine della Guerra fredda ha suscitato la speranza nella Comunità internazionale, e nella società civile in particolar modo, che un nuovo ordine internazionale prendesse il posto del precedente. In questo nuovo quadro politico-internazionale, molti auspicano che organizzazioni internazionali come l'ONU possano giocare un ruolo chiave nei rapporti internazionali garantendone la pace e la sicurezza internazionali, e che la Carta delle Nazioni Unite, universalmente ratificata, costituisca la <<Costituzione della comunità internazionale>>, sia in senso materiale o sostanziale che in senso organico o istituzionale.

Il dibattito per un'eventuale riforma dell'ONU si è caratterizzato attorno alla struttura ed alla composizione del Consiglio di sicurezza. Non vi è certo bisogno di ribadire l'importanza, nell'ambito di una revisione complessiva del sistema delle Nazioni Unite, della riforma del Consiglio di sicurezza, al quale compete la responsabilità del mantenimento della pace e della sicurezza internazionale. La sua attuale composizione riflette ancora le posizioni di forza delle potenze alleate che vinsero la seconda guerra mondiale. Tutti gli attori politici internazionali sono concordi sul fatto che debba essere riformato. Le cause dell'inefficacia dell'azione delle Nazioni Unite sono diverse: inefficienza, deficit democratico, inadeguatezza delle risorse finanziarie ecc.

Negli ultimi anni, l'opposizione alla composizione del Consiglio di sicurezza, apparentemente non rappresentativo degli attuali rapporti di forza, si è fatta sempre più rumorosa. Questa situazione ha favorito le critiche di chi ha più volte sostenuto che l'operatività dell'esecutivo dell'ONU sia stata spesso condizionata dagli interessi geopolitici delle Grandi Potenze a discapito degli interessi collettivi della Comunità internazionale. Questo ha causato non soltanto una deviazione degli



obiettivi di pace e sicurezza internazionale perseguiti nello Statuto delle Nazioni Unite, ma ha anche generato una frattura sostanziale fra il ruolo che avrebbe dovuto assolvere l'Organizzazione nella politica mondiale e quello politico dei cinque Membri permanenti come garanti della pace istituzionale (Archibugi, Beetham, 1998).

L'occasione offerta oggi dalla riforma del Consiglio di sicurezza, tuttavia, potrebbe portare ad una complessiva riconsiderazione dell'ONU, dando spazio alle esigenze, da più parti sollecitate, sia di una democratizzazione della politica internazionale, sia di <<rifondazione>> di un nuovo ordine mondiale fondato sulla pace e sulla giustizia, attraverso nuove modalità di funzionamento degli organismi internazionali (Bonanate, 2004).

Natura e caratteristiche delle Organizzazioni internazionali contemporanee

Il fenomeno dell'organizzazione internazionale, le cui prime e timide manifestazioni risalgono alla seconda metà del XIX secolo e progrediscono poi in modo sensibile nel periodo tra le due guerre mondiali, ha conosciuto il suo periodo più rapido e più intenso negli anni immediatamente successivi alla seconda guerra mondiale, al punto di diventare uno degli aspetti più salienti e caratteristici della Comunità internazionale. L'origine della Comunità internazionale nella sua attuale struttura è, di solito, fatta risalire alla pace di *Westfalia* del 1648, che concluse la feroce e sanguinosa guerra dei trent'anni (Di Nolfo, 2001).

La Comunità internazionale è soprattutto, almeno da un punto di vista giuridico e non politico in senso pieno, una collettività egualitaria, senza sovrano, di semplice coordinazione, che esprime un ordinamento giuridico a funzioni decentrate. In tal senso, come sostengono i teorici realisti, la Comunità degli Stati viene considerata come tendenzialmente anarchica, per avere adottato regole di condotta che, nell'assicurare un minimo di convivenza sociale, incidono nella misura più limitata possibile nella sfera originaria di libertà degli Stati (Rosa, 2003).

L'organizzazione internazionale rappresenta una necessaria aspirazione come unico rimedio agli inconvenienti derivanti dalle caratteristiche di struttura della Comunità internazionale. La progressiva espansione del fenomeno dell'organizzazione internazionale, derivata anche da una percezione di interdipendenza degli Stati su scala mondiale, si è realizzata attraverso lo strumento classico del diritto internazionale, l'accordo. Si tratta quindi di organizzazioni che trovano il loro fondamento nella volontà degli Stati membri, ma che, pur favorendo la cooperazione internazionale, non modificano sostanzialmente i caratteri propri della Comunità internazionale universale (senza comportare, in altri termini, sostanziali trasferimenti o limitazioni delle sovranità nazionali) (Buonono, Agudello, Leone, 1997).

L'Organizzazione della Società delle Nazioni, prima grande organizzazione internazionale, fortemente voluta dal Presidente americano Wilson, fu istituita mediante i trattati di pace stipulati a Versailles il 28 giugno 1919. All'Organizzazione aderirono circa quarantadue Stati, compresi i vincitori del primo conflitto mondiale, ad eccezione degli Stati Uniti che rimasero fuori per ragioni di ordine interno (Segretariato della Società delle Nazioni, 1927).

L'assoluta novità della Società delle Nazioni, rispetto alle precedenti forme di organizzazione internazionale, come ha sottolineato Maria Romana Allegri (2002: p. 10), è costituita dal suo scopo: “[la Società delle Nazioni] si proponeva infatti come una organizzazione a carattere universale che avrebbe dovuto amministrare il nuovo ordine internazionale mantenendo la pace fra le nazioni”. Nonostante l'ammirevole intento dei Fondatori dell'Organizzazione di attenuare il ricorso alla forza nelle relazioni internazionali, togliendo agli Stati il diritto illimitato di farsi la guerra, l'Organizzazione non riuscì, quasi mai, a predisporre una soddisfacente soluzione delle controversie (Cassese, 1984).



Dopo i catastrofici risultati delle relazioni internazionali derivanti dal ruolo deludente della Società delle Nazioni, la nascita nel 1945 dell'Organizzazione delle Nazioni Unite apre un nuovo scenario dell'ordinamento internazionale. La neonata Organizzazione rifletteva il desiderio della Comunità internazionale del momento, almeno nelle intenzioni, di superare l'*empasse* dimostrate dalla vecchia Organizzazione nella prevenzione dei conflitti e nella soluzione pacifica delle controversie, al fine di impedire ulteriori tragedie di proporzioni spaventose come la seconda guerra mondiale (Duroselle, 1998).

La presenza oggi di un'organizzazione internazionale a fini politici come le Nazioni Unite, però, non ha alterato la struttura paritaria della Comunità internazionale, dato che gli Stati membri di tale organizzazione non sono posti in un rapporto di subordinazione regolato da un ordinamento diverso da quello internazionale. La creazione e il funzionamento delle organizzazioni internazionali non hanno introdotto, in definitiva, come ha osservato Sergio Marchisio (2000: p. 24), "elementi strutturali di natura organico-costituzionale rispetto al diritto internazionale generale, inteso come sistema normativo delle relazioni fra gli Stati".

Il diritto internazionale è l'espressione diretta della Comunità internazionale stessa e le sue sole norme a carattere generale non possono essere che consuetudinarie, data l'inesistenza di un legislatore a livello mondiale (Carbone, Luzzatto, Santa Maria, 2002). A questo riguardo è noto fin dal tempo dei padri del diritto internazionale che tale ordinamento giuridico è l'espressione delle forze dominanti nella Comunità internazionale, come, del resto, il diritto interno è l'espressione delle forze dominanti in una determinata comunità statale. Di conseguenza, al momento in cui le Nazioni Unite furono create, l'attribuzione di un diritto di veto, con relativa posizione di privilegio, alle cinque potenze vincitrici della seconda guerra mondiale poteva apparire naturale, data l'indubbia posizione di dominanza della Comunità internazionale di allora che tali potenze rivestivano (Cassese, 1984).

La composizione del Consiglio di sicurezza dell'ONU e le sue procedure di voto

Il Consiglio di sicurezza, al quale la Carta dedica gli articoli dal 23 al 54, ha la responsabilità principale del mantenimento della pace e della sicurezza internazionale. La decisione di fondare il sistema della sicurezza collettiva su un organo a composizione ristretta, riflesso degli equilibri internazionali del momento, fu adottata nella fase preparatoria della costituenda organizzazione delle Nazioni Unite a Dumbarton Oaks dalle Grandi Potenze, e poi consacrata dalla Conferenza di San Francisco¹. Un'istituzione ideata con lo scopo di salvaguardare la pace e la sicurezza di tutto il globo, aveva bisogno di poter contare su di un organo ristretto in grado di prendere decisioni in tempi rapidi (Archibugi, 1995).

I membri del Consiglio si distinguono in membri permanenti, i c.d. cinque Grandi, ed in membri non permanenti, eletti periodicamente dall'Assemblea generale. L'art. 23 della Carta stabilisce che il Consiglio di sicurezza si compone di quindici membri delle Nazioni Unite. La Repubblica di Cina, la Francia, l'URSS (oggi: la Russia), il Regno Unito e gli Stati Uniti d'America sono membri permanenti del Consiglio di sicurezza. L'Assemblea generale elegge dieci altri membri delle Nazioni Unite quali membri non permanenti del Consiglio di sicurezza, avendo speciale riguardo, in primo luogo, al contributo dei membri delle Nazioni Unite al mantenimento della pace e della

¹ La Conferenza di San Francisco si svolse tra il 25/04 ed il 26/06/1945 e ad essa presero parte cinquanta Stati. La Conferenza aveva il compito di discutere le proposte di Dumbarton Oaks, di redigere il testo della Carta e di approvarne i singoli articoli a maggioranza dei due/terzi. Il ruolo delle Grandi Potenze, alla Conferenza di San Francisco, fu decisivo e dominante. Come infatti osserva Conforti (2000: 5): "Si può [affermare] che la Carta sia nata in un certo senso come costituzione <<octroyée>>. Le linee fondamentali fissate a Dumbarton Oaks furono presentate come immutabili: la Conferenza poteva sì decidere a maggioranza (di due terzi) sulla redazione dei singoli articoli, ma sapeva che la modificazione sostanziale delle proposte di Dumbarton Oaks avrebbe prodotto il ripudio della costituenda Organizzazione da parte delle Grandi Potenze o di alcune di esse, e dunque l'inutilità di procedere alla costituzione medesima".



sicurezza internazionale ed agli altri fini dell'Organizzazione, ed inoltre ad un'equa distribuzione geografica. I membri non permanenti sono eletti per un periodo di due anni (Conforti, 2002).

Le procedure di voto nel Consiglio di sicurezza, disciplinate dall'art. 27 della Carta, sono il risultato del compromesso tra Regno Unito, Unione Sovietica e Stati Uniti raggiunto a Yalta nel febbraio del 1945 che sancisce il diritto di veto (detto anche formula di Yalta) (Marchisio, 2000). L'art. 27 della Carta stabilisce che:

- 1) ogni membro permanente del Consiglio di sicurezza dispone di un voto;
- 2) le decisioni del Consiglio di sicurezza su questioni procedurali sono prese con un voto favorevole di nove (sette prima dell'allargamento del Consiglio avvenuto nel 1965) membri;
- 3) le decisioni del Consiglio di sicurezza su ogni altra questione sono prese con un voto favorevole di nove (sette fino al 1965) membri, nei quali siano compresi i voti dei membri permanenti; tuttavia, nelle decisioni previste dal cap. VI² e dal par. 3 dell'art. 52³, un membro che sia parte in una controversia deve astenersi dal voto.

Alla Conferenza di San Francisco, nel 1945, la formula di Yalta suscitò molte perplessità tra gli Stati invitati dalle Grandi Potenze. Alcune questioni furono poste alle quattro Potenze invitanti (USA, URSS, Cina e Regno Unito), dagli Stati partecipanti alla Conferenza, al fine di chiarire certi aspetti della formula di Yalta che avrebbero potuto generare, e che effettivamente hanno poi generato, controversie di carattere interpretativo. In particolare, si chiedeva di sapere come avrebbe dovuto votare il Consiglio qualora fosse stato chiamato a decidere circa la natura procedurale o meno di una delibera. La risposta è contenuta in una dichiarazione (*Statement*) che le Potenze invitanti resero il 7 giugno 1945 ed alla quale si associò la Francia nella sua qualità di futuro membro permanente del Consiglio (Conforti, 2000).

Il contenuto di quest'atto, com'è stato osservato da molti, essendo frutto di compromessi, risultò assai ambiguo; esso non rispose agli interrogativi posti dalla Conferenza alle Grandi Potenze. Lo *Statement*, oltre a rappresentare il punto di vista dei <<redattori>> della Carta (le Grandi Potenze) per imporre la loro interpretazione della formula di Yalta alla Conferenza, tradì anche la funzione cui doveva adempiere, e cioè quella di arginare le naturali ambiguità dei testi preparatori (Conforti, 2000).

La norma dell'art. 27, par. 3 della Carta, prescrive che le decisioni di carattere non procedurale, in seno al Consiglio di sicurezza, siano prese col voto favorevole di nove membri (sette prima dell'allargamento del Consiglio avvenuto nel 1965) tra i quali figurino tutti i membri permanenti. È questo, al di là degli eufemismi giuridici, il famoso potere di veto di cui godono le cinque Grandi Potenze (Archibugi, 1995).

Il potere di veto dei membri permanenti è motivato dalle speciali responsabilità di tali Stati nel mantenimento della pace, alla luce delle vicende del secondo conflitto mondiale. Nel 1945, infatti, com'è stato già osservato, le Grandi potenze ritennero necessario assumere il controllo delle relazioni internazionali accordandosi tra loro su eventuali azioni collettive in difesa della pace. "Costituirono così un Direttorio – osserva Cassese (1984: p. 89) -, composto dalle due superpotenze (USA e URSS) e da alcuni Stati che, anche se già in declino, potevano essere considerati indispensabili per un efficace <<controllo>> delle relazioni internazionali (la Gran Bretagna, la Francia e la Cina, quest'ultima formalmente rappresentata dal governo <<nazionalista>> di *Chang Kai Shek*)". Per la prima volta nella storia il diritto riconosceva e consacrava formalmente la superiorità di alcune nazioni potenti su altre, un diritto questo, conferito dall'art. 27, par. 3 della Carta delle Nazioni Unite (Cassese, 1984).

² La funzione preminente del Consiglio di sicurezza, indicata nel capitolo VI del trattato, è quella relativa alla risoluzione pacifica delle controversie. Il ruolo del Consiglio di Sicurezza, secondo quanto previsto dal capitolo VI della Carta, consiste infatti nell'invitare gli Stati membri, tramite raccomandazioni, a regolare le controversie in modo pacifico utilizzando qualsiasi mezzo, purché pacifico, a loro scelta.

³ L'art. 52, par. 3 della Carta delle Nazioni Unite autorizza l'esistenza di organizzazioni o accordi regionali finalizzati anch'essi al mantenimento della pace e della sicurezza, purché in conformità con i fini ed i principi delle Nazioni Unite.



Non stupisce, quindi, che dopo i mutamenti intervenuti nella Comunità internazionale alla fine degli anni ottanta del XX secolo, da più parti si chieda la revisione, se non l'eliminazione, del privilegio dei *Big Five* (Badeschi Magrini, 1997).

Osserva Sergio Marchisio (2000: p. 178), "il veto non si configura come potere ostativo, come facoltà di impedire che una deliberazione del Consiglio, in sé perfetta, produca i suoi effetti giuridici; esso preclude invece sul nascere la formazione della volontà del Consiglio di sicurezza e crea una combinazione idonea a produrre il perfezionamento della volontà collegiale. Non si tratta quindi di veto in senso tecnico; di questo si potrebbe parlare solo qualora il volere manifestato dallo Stato che intende opporsi alla volontà della maggioranza impedisse alla deliberazione del Consiglio, una volta perfezionata, di produrre i suoi effetti giuridici".

La procedura di voto basata sul potere di veto dei membri permanenti – osserva ancora Marchisio (2000: p. 178) - "non è assimilabile all'unanimità", in quanto la possibilità di impedire, con il voto contrario, una data decisione del Consiglio di sicurezza è attribuita ai soli membri permanenti. I membri elettivi possono solo esercitare quello che, in opposizione al veto individuale dei membri permanenti, è stato definito il veto collettivo o di blocco, laddove almeno sette di essi si oppongano alla deliberazione che il Consiglio si accinge ad adottare (Marchisio, 2000).

Se da un punto di vista giuridico - osserva Gori (1968: p. 101) - il diritto di veto è contrario alla nozione stessa di *règle de droit*, in quanto consacra una ineguaglianza fra Stati, "dal punto di vista politico esso è stato giustificato con la duplice considerazione che l'unanimità dei *Big Five*, che avevano insieme vinto la guerra, si imponeva anche per difendere la pace da essi conquistata, e che, dopotutto, era su di essi che gravava la maggiore responsabilità della pace e l'onere di difenderla".

Durante il periodo della Guerra fredda, il ricorso al veto è stato molto frequente, soprattutto da parte dell'Unione Sovietica, specie in relazione alle proposte sull'ammissione di nuovi membri o sull'adozione di misure di sicurezza collettiva ai sensi degli artt. 41⁴ e 42⁵ della Carta. È stato questo, secondo molti, il motivo principale della paralisi del meccanismo di sicurezza collettiva centrato sul ruolo determinante del Consiglio di sicurezza (Di Nolfo, 2001). Nel corso degli anni sessanta del XX secolo, dopo l'ingresso all'ONU degli Stati sorti dal processo di decolonizzazione, la situazione è mutata, registrando un aumento dei veti occidentali. A partire dagli anni settanta, il potere di veto è stato esercitato quasi esclusivamente dagli Stati Uniti, soprattutto in relazione a proposte di condanna di Israele per i comportamenti nei territori arabi occupati e degli interventi statunitensi in America centrale. La Gran Bretagna e gli Stati Uniti, inoltre, hanno congiuntamente più volte usato il veto per evitare l'approvazione di sanzioni contro il Sudafrica. Più raramente, invece, in questi ultimi dieci anni, hanno fatto ricorso al veto la Francia, il Regno Unito e l'Unione Sovietica (Bailey e Daws, 1998).

Veti nel Consiglio di sicurezza (1946 – 2005)⁶

PERIODO	MEMBRI PERMANENTI					Totale veti
	CINA	FRANCIA	GB	USA	URSS/RUSSIA	
1946 - 1955	1	2	0	0	80	83
1956 - 1965	0	2	3	0	26	31

⁴ Secondo quanto previsto da tale articolo, al fine di prevenire l'aggravarsi di controversie tra gli Stati, il Consiglio di Sicurezza può applicare alcune misure non implicanti l'impiego delle forze armate, come, l'interruzione totale o parziale delle relazioni economiche e delle comunicazioni ferroviarie, marittime, aeree, postali, radio ed altre, come pure le relazioni diplomatiche.

⁵ L'art. 42 asserisce che qualora le misure di cui all'art. 41 si rivelassero inadeguate, il Consiglio di Sicurezza può intraprendere qualsiasi azione necessaria per il mantenimento o il ristabilimento della pace e della sicurezza, avvalendosi anche delle forze aeree, navali e terrestri degli Stati membri".

⁶ Cfr. In *Report 2004 of the Working group [A/58/47], Annex II, Annex III*. Cfr. <http://www.globalpolicy.org/security/membership/veto/vetosubj.htm> Subjects of UN Security Council Vetoes, 2005.



1966 - 1975	2	2	10	12	7	33
1976 - 1985	0	9	11	34	6	60
1986 - 1995	0	3	8	24	2	37
1996 - 2005	2	0	0	10	1	13
Totale veti	5	18	32	80	122	257

Dal 1946 al 1971 il Seggio permanente spettante alla Cina era occupato da Taiwan, dove quest'ultimo in seno al Consiglio ha posto il veto solo una volta, in particolare, sulla risoluzione che prevedeva l'ingresso della Mongolia nell'Organizzazione delle Nazioni Unite. Dopo il 1971 la Cina popolare rimpiazzato Taiwan come membro dell'ONU ha preso possesso del suo Seggio nel Consiglio. Il primo veto esercitato dalla Cina popolare risale al 25 agosto 1972 in occasione dell'ingresso del Bangladesh alle Nazioni Unite (Bailey e Daws, 1998).

Solo una minoranza di veti posti dai Membri permanenti in seno al Consiglio riguardavano le materie previste dal Capitolo VII della Carta, vale a dire le crisi internazionali. Mentre 59 veti sono stati posti per impedire l'ingresso all'Organizzazione di alcuni Stati, tra questi anche l'Italia ostacolata dai veti sovietici fino al 1957. Inoltre, 43 veti sono stati esercitati per impedire la designazione del Segretario generale dell'ONU⁷.

Il processo decisionale del Consiglio di sicurezza si è poi modificato in misura rilevante dopo la disgregazione dell'Unione Sovietica, sia perché è aumentato in termini assoluti il numero delle risoluzioni del Consiglio, con meno frequente ricorso al veto per il clima di nuova intesa tra i cinque Membri permanenti, sia per il consolidarsi, in seno allo stesso Consiglio, della prassi del *consensus*, preceduto da negoziati tra i membri diretti ad evitare il voto formale⁸. Ciò non significa che il diritto di veto sia caduto in desuetudine. Esso continua, al contrario, ad essere esercitato, sia pure in misura minore (Conforti, 2000).

Nel 1998 e nel 1999, infatti, il Consiglio di sicurezza si è trovato nell'impossibilità di adottare una decisione relativa a misure militari nei confronti della Repubblica federale di Jugoslavia in relazione alla situazione in Kosovo, a causa dell'opposizione della Cina e della Federazione Russa, che hanno preannunciato l'uso del veto in caso di riferimento all'uso della forza. Analogamente, il 25 febbraio 1999, la Cina ha bloccato un progetto di risoluzione del Consiglio che prorogava il mandato della Forza delle Nazioni Unite di spiegamento preventivo in Macedonia (UNPREDEP), istituita con la risoluzione 983 del 31/3/1995. Infine, nel 2003 il preannunciato uso del veto, di Francia e Federazione Russa, ha impedito la formazione di una seconda risoluzione ONU che avrebbe altrimenti legittimato l'invasione dell'Iraq da parte di Stati Uniti e Gran Bretagna (Carnelos, 2003).

L'istituzione del Comitato speciale e del *Working Group* : per una riforma del Consiglio di sicurezza dell'ONU

L'attuale esperienza riformatrice che interessa le Nazioni Unite non è un *unicum* nella storia dell'Organizzazione. Per quanto riguarda il Consiglio di Sicurezza il 31 agosto del 1965 è entrata in

⁷ Questi ultimi, però, non sono stati contati nella tabella sui veti, in quanto la votazione in Consiglio si è svolta a porte chiuse, quindi in consultazione informale. Va comunque menzionato che l'oggetto di queste risoluzioni riguardavano aspetti procedurali e non sostanziali. Ma il veto, anche in questa materia, è risultato indispensabile per i *Big five* (Bailey e Daws, 1998).

⁸ Tale prassi si è consolidata a partire dal 1990. Nel 1993 l'85% delle risoluzioni del Consiglio sono state adottate per *consensus* (Bailey e Daws, 1998).



vigore una prima modifica alla composizione che ha portato i Membri non permanenti da sei, originariamente previsti dalla Carta di San Francisco, a dieci, previsti dall'attuale formulazione dell'art. 23 par. 2 della Carta. La modifica dell'art. 23 fu predisposta dall'Assemblea generale con la risoluzione n. 1991-XVIII (lett. A) del 17/12/1963 ed è entrata in vigore nell'Agosto del 1965 in seguito alla ratifica dei due terzi degli Stati membri, così come previsto dall'art. 108 della Carta. La risoluzione del 1963, riguardante l'aumento dei seggi non permanenti in seno al Consiglio, consta di due parti. In una l'Assemblea decise appunto di sottoporre l'emendamento alla ratifica degli Stati membri. Nell'altra essa decise che i dieci membri non permanenti del Consiglio di sicurezza fossero eletti e ripartiti in cinque grandi gruppi: cinque ai paesi del gruppo africano ed asiatico; uno ai paesi del gruppo dell'Europa orientale; due ai paesi del gruppo dell'America latina; due ai paesi del gruppo dell'Europa occidentale e altri Stati (Conforti, 2002).

La stessa idea di affidare l'elaborazione del progetto di riforma ad un organo collegiale come il Gruppo di Lavoro sul Consiglio di sicurezza non è estranea alla storia dell'ONU. Dal 1974 è operativo infatti un Comitato Speciale dell'Assemblea generale che dal 1975 ha preso il nome di Comitato Speciale per la Carta delle Nazioni Unite e il rafforzamento del ruolo dell'Organizzazione, istituito con la risoluzione 3349/XXIX del 17 dicembre 1974 (Conforti, 2002). Quanto agli argomenti affrontati dal Comitato, essi "vanno dal rafforzamento del ruolo dell'Assemblea [...] all'allargamento del Consiglio di sicurezza onde garantire una maggiore rappresentanza dei Paesi del Terzo mondo, all'abolizione o alla limitazione del diritto di veto [...], ecc." (Conforti, 2000: p. 19).

Già in questa sede sono state avanzate proposte, anche audaci, dirette sia ad ampliare il numero dei componenti del Consiglio, sia a mutarne la composizione, "ma – osserva Pierluigi Lamberti Zanardi (1995: p. 20) - non si riuscì a raggiungere alcun risultato concreto per l'opposizione più o meno esplicita degli attuali Membri permanenti, timorosi di veder diminuito il loro peso nel Consiglio, nonché per la contrapposizione allora ancora esistente fra Stati Uniti d'America e Unione Sovietica, contrapposizione che paralizzava spesso l'attività degli organi delle Nazioni Unite e che comunque impediva l'approvazione di modifiche formali della Carta". Di conseguenza, il Comitato speciale, negli anni '80 del XX secolo, finì col non occuparsi più di questo argomento, dedicandosi ad argomenti più negoziabili, come ad esempio la soluzione pacifica delle controversie internazionali (Lamberti Zanardi, 1995).

Dopo l'entrata in vigore della modifica del 1965, infatti, nessuna proposta di riforma del Consiglio di sicurezza è stata dibattuta dall'Assemblea generale. La richiesta avanzata in tal senso da un gruppo nutrito di Stati (Algeria, Argentina, Bangladesh, Bhutan, Guyana, India, Maldive, Nepal, Nigeria e Sri Lanka) nel 1979 è stata iscritta nell'agenda dell'Assemblea, ma il suo esame è stato invece posticipato fino al 1991 (SIOI, 1998).

Il dibattito sull'ampliamento del Consiglio di sicurezza si riaccese nel 1991 e nel 1992 in occasione della 46° e della 47° sessione ordinaria dell'Assemblea generale, all'ordine del giorno delle quali venne posta la <<questione di un'equa rappresentanza e di un aumento dei membri nella composizione del Consiglio di sicurezza>>. In particolare, con l'approvazione unanime della risoluzione 47/62 del 11 dicembre 1992, l'Assemblea generale fece richiesta al Segretario generale di invitare gli Stati ad avanzare le proprie opinioni circa l'equa rappresentanza in seno al Consiglio di sicurezza e l'aumento del numero dei suoi Membri, opinione che fu poi raccolta in un rapporto curato dal Segretario generale e inoltrato all'Assemblea. Il rapporto, presentato nel luglio del 1993, conteneva le opinioni di settantanove Membri delle Nazioni Unite e di tre Gruppi Regionali (Gruppo Africano, Stati Arabi e Comunità Caraibica) (SIOI, 1998). Nelle settantanove risposte scritte, ricevute⁹, sono state evidenziate diverse proposte, che sono state poi raggruppate in quattro categorie. Queste quattro categorie prevedono:

⁹ UN Doc. A/48/264 Add. 1-9.



- a) un aumento del numero dei membri permanenti;
- b) un aumento del numero dei membri non permanenti;
- c) un aumento del numero di Stati in entrambe le categorie;
- d) la creazione di una nuova categoria di seggi, nei quali siederanno a rotazione Stati appartenenti a gruppi scelti in base a determinati criteri, i quali diventerebbero dunque membri <<semi-permanenti>>.

La proposta italiana appartiene all'ultimo gruppo, come si vedrà più avanti (Venturini, 1997).

È su questa base che l'Assemblea generale ha istituito, con la risoluzione 48/26 del 3 dicembre 1993 un Gruppo di Lavoro senza limiti di tempo sul problema dell'equa rappresentanza in seno al Consiglio di Sicurezza, sull'aumento del numero dei suoi Membri e altri argomenti relativi al Consiglio di Sicurezza dell'ONU¹⁰.

Obiettivi generali della riforma del Consiglio di sicurezza dell'ONU

Qualunque operazione riformatrice sottende sempre una molteplicità di esigenze, persegue sempre finalità multiple, diverse per i diversi soggetti che intervengono nel processo di riforma e che non sempre sono compatibili le une con le altre.

Il caso, preso in esame in questa sede, non è differente. In questo ambito analitico, ci limiteremo a prendere in considerazione quelli che sono gli obiettivi esplicitamente dichiarati dagli Stati, o che comunque emergono implicitamente dai commenti scritti dagli stessi, nelle proposte sostenute o in quelle avversate. Gli 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 vengono a coesistere nello stesso soggetto.

Comune alla larga 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 accrescerla. Ma questa parola viene in realtà ad assumere un significato ben diverso a seconda di chi l'adopera. Un Consiglio più rappresentativo è, nella visione propria di molti Stati in via di sviluppo, specie se di dimensioni medie e 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 rappresentanza equilibrata delle varie aree geografiche o un maggiore equilibrio all'interno del Consiglio tra Paesi sviluppati e Paesi in via di sviluppo¹¹. C'è chi più specificatamente lamenta la sovrarappresentanza del gruppo europeo occidentale o chiede più seggi per specifiche regioni, quali l'Africa o i Paesi Arabi¹². C'è chi, ancora, vuole che sia garantita a tutti la possibilità di entrare a far parte del Consiglio, sia a Stati di media grandezza che a Stati piccoli¹³.

Per un altro gruppo molto consistente di Stati, per lo più occidentali o di una certa dimensione o importanza, invece, 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 propria 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

¹⁰ General Assembly resolution 48/26 of 3 Decembre 1993 in report of the Open-ended Working Group on the question of equitable representation on and increase in the membership of the Security Council [A/51/47], Annex I del 08/08/1997.

¹¹ Cfr. In Report [A/49/47], del 18/09/1995.

¹² Cfr. In Report [A/49/47], del 18/09/1995.

¹³ Cfr. In Report [A/49/47], del 18/09/1995.



Stati Uniti, la Francia, Il Regno Unito¹⁴) nonché Stati quali la Germania, il Giappone, l'Italia, l'Australia, il Canada, la Spagna, la Turchia, l'India, l'Indonesia, l'Egitto, la Nigeria, il Brasile e il Messico¹⁵.

Un'esigenza sentita da molti è quella di maggior 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 di sicurezza¹⁶. Si auspicano pure una maggiore partecipazione di tutti gli Stati interessati alle decisioni del Consiglio, nonché un controllo sull'operato di quest'ultimo che ne verifichi la corrispondenza alla volontà dell'insieme delle Nazioni Unite. Naturalmente, il concetto di democrazia è strettamente connesso a quello di rappresentatività. Di cui, la rappresentatività è intesa nel suo significato più ampio e meno discriminatorio.

Alla democrazia si riallaccia pure la trasparenza interna del Consiglio di sicurezza. Alcuni Stati richiedono dei meccanismi che garantiscano un minore ricorso del Consiglio di sicurezza alle decisioni prese informalmente, a volte tra alcuni soltanto dei membri (e in particolare tra quelli permanenti). Ancora, per trasparenza si intende una maggiore informazione relativamente alle riunioni del Consiglio e all'oggetto delle sue deliberazioni. Sulla trasparenza l'accordo è già più facile da raggiungere, specie se si accolgono le tesi di chi ritiene si possano ottenere risultati soddisfacenti senza bisogno di introdurre modifiche formali nella Carta¹⁷.

Un altro obiettivo, perseguito da alcuni Stati, è quello di stabilire un rapporto più equilibrato tra i poteri del Consiglio di Sicurezza e quello di altri organi, in particolare all'Assemblea generale. 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 pregiudicate¹⁸.

Il <<gruppo dei sedici saggi>>: i due modelli, per una riforma del Consiglio di sicurezza dell'ONU

La creazione di un Gruppo di Lavoro per la riforma del Consiglio di sicurezza dell'ONU, il luogo dove sono state raccolte le opinioni in merito al vivissimo dibattito sulla rappresentatività, democraticità e trasparenza del Consiglio ed al quale la grandissima maggioranza degli Stati membri dell'Organizzazione ha fatto eco, però, non ha portato alcun frutto.

Il Segretario generale Kofi Annan, il 04 novembre 2003¹⁹, ha incaricato un <<gruppo di sedici saggi>>, di redigere un rapporto che definisse i principi attorno ai quali restituire centralità all'ONU e riformare il Consiglio di sicurezza, al fine di predisporre le Nazioni Unite a dare una risposta concreta alle minacce globali del nuovo millennio.

Nel suo discorso all'Assemblea Generale, nel settembre 2003, il Segretario Generale delle Nazioni Unite, Kofi Annan, disse ai rappresentanti degli Stati Membri che le Nazioni Unite si trovavano dinanzi ad un bivio. La possibilità che l'Organizzazione fronteggiasse con efficacia le nuove minacce si contrapponeva al rischio di disgregazione causato da contrasti crescenti tra Stati e da azioni unilaterali da essi intraprese. Il Segretario Generale decise allora di costituire un Comitato su Minacce, Sfide e Cambiamenti, con l'obiettivo di elaborare idee innovative sul tipo di politiche e di istituzioni necessarie a rendere le Nazioni Unite un'organizzazione efficiente nel XXI secolo.

¹⁴ Cfr. In *Report* [A/49/47], del 18/09/1995.

¹⁵ Cfr. In *Report* [A/49/47], del 18/09/1995.

¹⁶ Cfr. In *Report* [A/49/47], del 18/09/1995.

¹⁷ Cfr. In *Report* [A/49/47], del 18/09/1995.

¹⁸ Cfr. In *Report* [A/49/47], del 18/09/1995.

¹⁹ Cfr. *SECRETARY-GENERAL NAMES HIGH-LEVEL PANEL TO STUDY GLOBAL SECURITY THREATS, AND RECOMMEND NECESSARY CHANGES. Press Release del 04/11/2003 [SG/A/857]*.



La risposta delle *sedici personalità* è condensata nella *Winning formula*. Al centro della «Formula» c'è la tanto evocata riforma del Consiglio di sicurezza. Tale documento (novantanove pagine, 101 articoli), messo a punto sulla scia delle divisioni create dalla guerra in Iraq, pone le basi per una vera e propria «rifondazione dell'Organizzazione».

Nella sua parte più attesa, ma anche meno conclusiva, il rapporto dei saggi raccomanda un allargamento del Consiglio di sicurezza dagli attuali quindici seggi a ventiquattro. Il Rapporto del «gruppo dei sedici» fornisce degli spunti interessanti per la riforma, e propone due modelli per attuarla: il «modello A» prevede l'incremento di nuovi seggi permanenti che da cinque passerebbero a undici, senza diritto di veto; il «modello B», invece, prevede la creazione di una nuova categoria di membri a rotazione, rinnovabili ogni quattro anni. Inoltre, il Rapporto sostiene che la riforma dell'esecutivo dell'ONU sarà comunque rivedibile nel 2020²⁰.

La prima soluzione, propugnata dai Paesi che aspirano apertamente ai nuovi seggi permanenti (Germania, Giappone, India e Brasile) e che hanno stretto a tal fine una sorta di patto di reciproca collaborazione, potrebbe, come molti hanno osservato, accrescere il deficit democratico delle Nazioni Unite e la sostanziale marginalizzazione della grande maggioranza dei Paesi membri. Un nodo geopolitico che resta da sciogliere riguarda una eventuale rappresentanza del mondo arabo: l'Egitto, uno dei possibili pretendenti, viene collocato nell'area africana²¹.

La seconda, invece, potrebbe manifestarsi favorevole all'Europa, che intenderebbe ottenere due seggi semi-permanenti: uno sarebbe eventualmente gestito dall'Unione Europea (e così farlo ruotare tra i suoi membri) realizzando così l'obiettivo del «seggio comune europeo», come auspicato, tra gli altri, dal ex Presidente della Repubblica italiana Carlo Azelio Ciampi²²; l'altro, invece, verrebbe gestito da un Paese dell'Europa orientale non aderente, o non ancora aderente, all'Unione Europea.

La posizione dell'Italia è strategicamente a favore della seconda ipotesi, il modello B, che è quella che risulta, secondo molti, più democratica. Se si scegliesse la prima, l'Italia rimarrebbe confinata nel *club* delle medie potenze, se invece si scegliesse la seconda, l'Europa potrebbe di volta in volta scegliere un proprio rappresentante, ed eventualmente, questo secondo modello di riforma, potrebbe favorire l'attribuzione di un seggio unico per l'Unione europea (Ministero degli Esteri, 2005).

Fin dal suo primo progetto di riforma del Consiglio di sicurezza, presentato all'Assemblea generale il 30 settembre 1993, l'Italia ha riconosciuto che la partecipazione individuale al Consiglio di sicurezza degli Stati dell'UE potrebbe essere riconsiderata nel momento in cui quest'ultima venga ad assumere una definitiva identità politica. L'opportunità di questa iniziativa è stata confermata nel documento adottato l'11 settembre 1997 dalla Commissione III (Affari esteri e comunitari) della Camera dei deputati, al termine di un'indagine conoscitiva in materia di riforma del sistema delle Nazioni Unite²³. In esso si prospetta infatti l'attribuzione di un seggio permanente all'UE in rappresentanza di tutti i suoi Stati membri, riducendo a quattro gli attuali seggi permanenti. Nel caso in cui questo tipo di riforma non risultasse realizzabile, il governo italiano propone una riconsiderazione in «uso europeo» del seggio da parte degli Stati appartenenti all'UE che siedano in Consiglio come Membri permanenti o non permanenti²⁴.

Nell'ipotesi tratteggiata dal gruppo dei sedici, il nuovo Consiglio, a ventiquattro Membri, sarebbe articolato a tre livelli, rispetto agli attuali due. Al primo livello, vi sono gli attuali cinque Membri permanenti con diritto di veto (Usa; Russia; Cina; Gran Bretagna; Francia). Cinque erano, e cinque restano le potenze centrali nel Consiglio riformato, quelle uscite vincitrici dalla Seconda guerra

²⁰ *Report of the High-level Panel on Threats, Challenges and Change* del 02/12/2004 [A/59/565].

²¹ *Report of the High-level Panel on Threats, Challenges and Change* del 2/12/2004 [A/59/565]. *A more secure world: our shared responsibility. Part four. A more effective United Nations for the twenty-first century. XIV. The Security Council*

²² *Report of the High-level Panel on Threats, Challenges and Change* del 2/12/2004 [A/59/565]. *A more secure world: our shared responsibility. Part four. A more effective United Nations for the twenty-first century. XIV. The Security Council*

²³ Camera dei deputati, XIII Legislatura, Commissione III (Affari esteri e comunitari), *Documento conclusivo dell'indagine conoscitiva sulle prospettive di riforma dell'ONU in relazione all'evoluzione della situazione politica internazionale*, approvato l'11 settembre 1997, Roma, 1998.

²⁴ Camera dei deputati, XIII Legislatura, Commissione III (Affari esteri e comunitari), *Documento conclusivo dell'indagine conoscitiva sulle prospettive di riforma dell'ONU in relazione all'evoluzione della situazione politica internazionale*, approvato l'11 settembre 1997, Roma, 1998.



mondiale. Ad esse resta il diritto di veto. La novità più rilevante riguarda il secondo livello, quello dei Paesi semi-permanenti, eletti su una base continentale e per un periodo rinnovabile di quattro. L'istituzione di questo secondo livello è il punto di mediazione raggiunto nel <<gruppo dei sedici>> tra chi perorava l'ampliamento del primo livello e chi, invece, si era fatto portatore di una visione più espansiva che, tra le altre cose, prevedeva, sia pure in linea di tendenza, l'abolizione del diritto di veto, e la definizione di rappresentanze regionali in un sistema a rotazione. Il terzo livello sarebbe formato da undici Paesi membri non permanenti, eletti per due anni con un mandato non rinnovabile²⁵.

Nel rapporto del *Panel*, inoltre, vi è una denuncia esplicita nei confronti dell'azione del Consiglio di sicurezza. I problemi di legittimità e credibilità nel ruolo dell'esecutivo sono determinati dalla sua, in certi casi, miopia nell'arginare efficacemente i conflitti. Nonostante questo, però, la recente esperienza ha mostrato che il Consiglio di sicurezza è l'organo delle Nazioni Unite maggiormente in grado di organizzare azioni e rispondere prontamente a nuove minacce che la globalizzazione, con tutte le sue diverse sfaccettature, comporta²⁶.

Il <<gruppo dei sedici>> ha presentato al Segretario generale il rapporto definitivo il 2 dicembre del 2004. Questo rapporto è stato poi presentato a settembre del 2005 all'Assemblea generale con i commenti e le raccomandazioni dello stesso Segretario generale. Tuttavia, nonostante gli sforzi del <<gruppo dei saggi>> e dello stesso Segretario generale Kofi Annan, per favorire un accordo risolutivo del dibattito sulla riforma del Consiglio nel sessantesimo anniversario della Carta delle Nazioni Unite, le due proposte avanzate dal *Panel* sono ancora sul tavolo dei negoziati.

Vediamo ora nel dettaglio le raccomandazioni principali che il <<gruppo dei sedici saggi>> ha formulato nel suo Rapporto A/59/565 del 2 dicembre 2004 riguardo alla questione della riforma del Consiglio di sicurezza dell'ONU:

“Il modello A prevede sei nuovi seggi permanenti, senza diritto di veto, e tre nuovi seggi non-permanenti con mandato biennale, ripartiti fra le maggiori aree regionali come segue²⁷”:

Area regionale	Numero dei Membri	Attuali seggi permanenti	Nuovi seggi permanenti	Nuovi seggi non permanenti (per due anni, non rinnovabili)	Totale
Africa	53	0	2	4	6
Asia e Pacifico	56	1	2	3	6
Europa	47	3	1	2	6
Americhe	35	1	1	4	6
Totale “modello A”	191	5	6	13	24

²⁵ Report of the High-level Panel on Threats, Challenges and Change del 2/12/2004 [A/59/565]. *A more secure world: our shared responsibility. Part four. A more effective United Nations for the twenty-first century. XIV. The Security Council.*

²⁶ Report of the High-level Panel on Threats, Challenges and Change del 2/12/2004 [A/59/565]. *A more secure world: our shared responsibility. Part four. A more effective United Nations for the twenty-first century. XIV. The Security Council.*

²⁷ Report of the High-level Panel on Threats, Challenges and Change del 2/12/2004 [A/59/565], paragrafo 252, p. 67. *A more secure world: our shared responsibility. Part four. A more effective United Nations for the twenty-first century. XIV. The Security Council.*



“Il modello B non prevede alcun incremento nel numero dei seggi permanenti, ma crea una nuova categoria di otto membri, con mandato quadriennale, rinnovabili e un nuovo seggio non permanente con mandato biennale (non rinnovabile), divisi tra le maggiori aree regionali come segue²⁸”:

Area regionale	Numero dei Membri	Attuali seggi permanenti	Nuovi seggi Semi-permanenti (per quattro anni, rinnovabili)	Nuovi seggi non permanenti	Totale
Africa	53	0	2	4	6
Asia e Pacifico	56	1	2	3	6
Europa	47	3	2	1	6
Americhe	35	1	2	3	6
Totale “modello B”	191	5	8	11	24

Lo scopo dei due modelli, di cui sopra, presenti nel rapporto del *Panel*, vuole essere quello di dare una giusta composizione, in seno al Consiglio, che rifletta gli *attuali* rapporti di forza tra gli attori principali delle relazioni internazionali. Quello che manca però, nel rapporto del *Panel*, è che in entrambi i modelli non è prevista alcun tipo di riforma del diritto di veto.

Vediamo ora nel dettaglio quali sono le parole del *Panel* riguardo a questo problema. “Nessun modello comporta alcuna espansione del diritto di veto o alcuna modifica della Carta dei poteri degli attuali Membri permanenti in merito alle procedure decisionali esistenti nell’ambito del Consiglio di sicurezza. Noi riteniamo che il veto abbia svolto un’importante funzione nell’assicurare ai Membri permanenti delle Nazioni Unite di preservare i propri interessi allo scopo di salvaguardarli. Noi non vediamo alcun modo pratico di cambiare i poteri degli esistenti Membri aventi diritto di veto. Comunque, noi tutti riteniamo che l’istituzione del veto ha un carattere anacronistico e risulta essere un ostacolo alla democratizzazione dell’Organizzazione delle Nazioni Unite. Di conseguenza, noi esorteremmo i Membri permanenti affinché il suo uso sia limitato, esclusivamente, a casi di vitale importanza. Inoltre, noi chiediamo anche ad ogni Membro permanente di impegnarsi al fine di non fare uso del diritto di veto nei casi di genocidio e di violazione dei diritti umani. Noi raccomandiamo che non ci sia espansione del veto dietro qualsiasi proposta di riforma²⁹”.

È chiaro il motivo per il quale il rapporto del *Panel* non prevede alcuna riforma del potere di veto, ma si limita solamente a criticarne la funzione che ha assunto nell’ambito delle Nazioni Unite. Una proposta di riforma che preveda un’abrogazione o una sua estensione ad altri nuovi Membri permanenti del diritto di veto, in tutta probabilità, provocherebbe, paradossalmente, il suo esercizio da parte dei suoi detentori.

Il rapporto propone altresì l’introduzione di un sistema di «voto indicativo» per mezzo del quale i Membri del Consiglio possano richiedere una indicazione pubblica delle posizioni assunte sulle decisioni del Consiglio, al fine di evitare che una risoluzione venga liquidata immediatamente dal veto di uno o più Membri permanenti. Questa procedura rappresenta una sorta di *pre-esame*

²⁸ Report of the High-level Panel on Threats, Challenges and Change del 2/12/2004 [A/59/565], paragrafo 252, p. 68. *A more secure world: our shared responsibility. Part four. A more effective United Nations for the twenty-first century. XIV. The Security Council.*

²⁹ Report of the High-level Panel on Threats, Challenges and Change del 2/12/2004 [A/59/565], paragrafo 256, p. 68. *A more secure world: our shared responsibility. Part four. A more effective United Nations for the twenty-first century. XIV. The Security Council.*



informale sull'esito del voto per implementare una risoluzione, allo scopo di constatare le posizioni che assumerebbero i Membri del Consiglio, permanenti e non permanenti, al momento della decisione. Con questo <<voto indicativo>> gli eventuali voti negativi che i Membri permanenti esprimerebbero nella consulta informale su quella risoluzione non dovrebbero avere effetto di veto, né tanto meno, questa votazione, dovrebbe essere considerata come voto finale avente forza legale. La seconda votazione che verrà esercitata sulla stessa, o altra, risoluzione (a seconda delle modificate indicate dalle varie posizioni espresse dalla votazione indicativa dei vari membri) sarà invece formale e quindi l'esito della votazione finale avrà forza legale³⁰.

Da ultimo, nel rapporto del *Panel* viene auspicato che il processo per migliorare la trasparenza e la responsabilità del Consiglio sia debitamente formalizzato. Infatti, si osserva che: “negli anni recenti, molti progressi informali sono stati resi possibili dalla trasparenza e attendibilità delle procedure deliberanti di *decision-making* del Consiglio di sicurezza. [...] Ricordiamo, inoltre, al Consiglio di sicurezza che gli Stati contribuenti di truppe hanno diritto, secondo l'Articolo 44 della Carta, ad essere consultati in maniera opportuna riguardo lo spiegamento delle truppe per le operazioni emendate dal Consiglio. Noi raccomandiamo che i processi per migliorare la trasparenza e l'attendibilità siano incorporati e resi formali nel regolamento procedurale del Consiglio. Quindi, è auspicato che il processo per migliorare la trasparenza e la responsabilità del Consiglio sia debitamente formalizzato³¹”

Nella pratica, tuttavia, la discussione che precede la decisione e in molti casi condotta attraverso consultazioni informali tra i membri del Consiglio, com'è del resto frequente in tutti gli organi delle Nazioni Unite, compresa la stessa Assemblea generale. In questi casi, ciò che appare chiaro nella pubblica seduta in cui viene adottata la decisione è spesso unicamente la manifestazione del *consensus* prodottasi tra i componenti, espresso mediante una dichiarazione del Presidente senza che le posizioni di ciascun membro emergano in modo definitivo (Bonono, Agudello, Leone, 1997). Con riguardo al Consiglio di sicurezza, in particolare, come è stato già osservato, la fine della guerra fredda ha avuto come conseguenza un riavvicinamento notevole di posizioni soprattutto fra i Membri permanenti del Consiglio, che hanno condotto, con frequenza ancora maggiore che in passato, consultazioni informali fra loro in vista di una decisione concordata, escludendo in larga misura da tali consultazioni i componenti non permanenti del Consiglio. Ciò ha comportato che le decisioni più importanti siano sovente divenute il prodotto di una concertazione a cinque, mentre il ruolo dei membri non permanenti sia rimasto secondario nel contesto decisionale del Consiglio. Se si considera tale recente prassi dal punto di vista dell'efficienza del processo decisionale – piuttosto che da quello della partecipazione ad esso di tutti i componenti – non vi è dubbio che essa ha consentito un alto grado di efficienza rispetto al passato, in cui questa concertazione, per l'esigenze di un diverso quadro politico internazionale, non era sempre possibile³².

Questa è una parte del Rapporto che i <<sedici saggi>> hanno consegnato al Segretario generale il 2 dicembre 2004 e che disegna il quadro all'interno del quale la riforma del Consiglio di sicurezza dovrebbe collocarsi. Nonostante gli annunci sull'importanza delle altre questioni riguardanti <<la rifondazione dei principi guida dell'Organizzazione>>, come molti hanno osservato, il nodo vero della riforma dell'Organizzazione delle Nazioni Unite resta il Consiglio di sicurezza, e su questo c'è una forte battaglia diplomatica in corso. Un conto sono i principi sui quali un'organizzazione lavora, un conto sono gli organismi che devono implementare quei principi, i luoghi dove si prendono le decisioni vere sulla base degli equilibri politici esistenti.

Queste proposte, comunque vada, presuppongono una modifica della Carta delle Nazioni Unite, secondo le procedure previste dagli artt. 108 e 109. pertanto nessuna di esse ha possibilità di essere

³⁰ *Report of the High-level Panel on Threats, Challenges and Change* del 2/12/2004 [A/59/565].

³¹ *Report of the High-level Panel on Threats, Challenges and Change* del 2/12/2004 [A/59/565], paragrafo 258, p. 69. *A more secure world: our shared responsibility. Part four. A more effective United Nations for the twenty-first century. XIV. The Security Council.*

³² Cfr. In *Report 2003* [A/57/47], Annex III, Annex IV, Annex V.



approvata se non consegue l'accordo, da un lato, di *tutti* i Membri permanenti, che controllano il Consiglio di sicurezza, dall'altro della maggioranza dei Paesi in via di sviluppo, che dominano l'Assemblea generale. Una valutazione realistica delle possibilità di successo di qualsiasi soluzione deve, pertanto, fondarsi sulla considerazione di questi due fattori fondamentali (Conforti, 2000).

Conclusioni

Le Nazioni Unite, nel XXI secolo, mostrano un'immagine incerta e il loro ruolo è oggetto di forti discussioni. Esse hanno attraversato, nel corso della loro storia, crisi di identità frequentemente in contrasto con lo spirito innovativo dell'epoca della loro creazione e in particolare con la speranza iniziale di organizzazione della sicurezza collettiva. Spesso l'ONU è apparsa come il riflesso delle tensioni, divisioni, frustrazioni della società internazionale contemporanea, più che un luogo dove porvi rimedio.

L'ONU, tuttavia, è il solo *forum* universale di negoziazione multilaterale per poter affrontare i problemi del pianeta: le <<regole>> del multilateralismo e dell'universalismo, se condivise, dovrebbero condurre gli Stati membri ad adottare un comportamento che non sia la promozione esclusiva dei loro obiettivi nazionali, in quanto incoraggerebbero la concezione della globalizzazione dei problemi e tratterebbero questi ultimi sotto l'angolo generale e non più secondo il prisma di interessi particolari. Universalismo e multilateralismo dunque, permetterebbero alle Nazioni Unite di proporre una problematica nuova delle relazioni internazionali, che, per contraccolpo, dovrebbero influire sull'approccio adottato dagli Stati nel gestire questi problemi. Se le Nazioni Unite venissero concretamente così caratterizzate ciò probabilmente permetterebbe di sostituire al carattere paludato delle relazioni internazionali classiche, una dimensione politica e comportamentale fondata su regole di valutazione di emanazione dell'ONU. Questa situazione complessa dovrebbe condurre innanzitutto a riaffermare i *valori* che hanno portato alla creazione delle Nazioni Unite e che sono ancor più attuali e necessari oggi di quanto non lo fossero alla fine del secondo conflitto mondiale: l'universalismo e il multilateralismo.

Ma dietro e prima di una riforma che *rifondi* la Carta dell'ONU c'è la volontà della Comunità internazionale degli Stati che si esprime attraverso la formazione di regole essenzialmente consuetudinarie, regole che riflettono la volontà delle forze preminenti nella Comunità internazionale stessa - con il concorso di tutte le altre - secondo il procedimento di formazione classico del diritto internazionale generale. Tale procedimento rifiuta di farsi ingabbiare e congelare da un trattato internazionale, pur importante, quale la Carta delle Nazioni Unite.

Il ruolo che potrebbero assolvere le Nazioni Unite, oggi come oggi se venissero riformate, probabilmente sarebbe del tutto inadeguato a gestire i problemi che la mondializzazione pone alla società internazionale. È tuttavia probabile che i governi possano giungere a trovare un accordo per approvare quelle riforme che consentono di *oliare* i dispositivi istituzionali delle Nazioni Unite per renderle una più efficace struttura di dibattito e negoziazione intergovernativa, ma questo non sembra poter bastare. Quello che si è cercato di documentare in questa sede, per l'appunto, è che questa crisi delle Nazioni Unite è determinata soprattutto dalla sua *natura giuridico/istituzionale* e che una riforma del Consiglio di sicurezza, limitata ad un aumento del numero degli Stati che lo compongono, per renderlo più rappresentativo, appare insufficiente a risolvere i problemi che impediscono la sua azione.

Alla base della crisi delle Nazioni Unite, come sostenuto da molti, vi è il diritto di veto spettante alle cinque potenze vincitrici della Seconda guerra mondiale in relazione alle votazioni più importanti in seno al Consiglio di sicurezza. Il diritto di veto pone ciascuna delle potenze che ne beneficiano *al di sopra della legge*, o meglio le esenta di fatto dall'obbligo di rispettare le norme più importanti della Carta, quali, per esempio, il divieto dell'uso della forza e l'obbligo di cooperare



per il mantenimento della pace. Questo perché qualora fosse in discussione dinanzi al Consiglio di sicurezza l'adozione di una misura prevista dal Capitolo VII della Carta nei casi in cui la pace sia violata o minacciata dal comportamento di uno Stato che benefici del diritto di veto, questo Stato non ha l'obbligo di astensione, come richiederebbe il principio generale di diritto *nemo iudex in re sua*, ma può, invece, con il suo veto, bloccare l'azione del Consiglio di sicurezza. Naturalmente, il diritto di veto potrà essere esercitato da ciascuno Stato che ne beneficia non solo per bloccare l'azione delle Nazioni Unite contro se stesso, ma contro qualsiasi altro Stato che rientri nella sua sfera di influenza. Questo succedeva regolarmente in un mondo diviso in due blocchi prima della caduta del muro di Berlino, ma continua a verificarsi anche oggi, in un mondo unipolare, dove le linee di divisione tra gli Stati con diritto di veto sono diverse da quelle Est/Ovest.

Il problema di fondo, a quanto pare, è che la Carta delle Nazioni Unite è una costituzione rigida, che non può essere modificata senza l'assenso dei cinque membri dotati di diritto di veto. Le procedure di revisione della Carta, previste dagli artt. 108 e 109 della stessa, non possono mai entrare in vigore senza il consenso di tutti e cinque i membri con diritto di veto. Di qui la rigidità della Carta, cui prima si accennava.

Le varie proposte di modifica della composizione del Consiglio di sicurezza attualmente in esame, non riguardano, come già detto, il diritto di veto, né nel senso di toglierlo agli Stati che attualmente ne godono, né nel senso di attribuirlo eventualmente a nuovi Stati. È fin troppo facile pensare che tali modifiche incontrerebbero l'opposizione degli Stati che del diritto di veto beneficiano e, quindi, non avrebbero alcuna *chance* di essere approvate. Pertanto tutte le proposte attualmente in esame, relative alla composizione del Consiglio di sicurezza per una maggiore rappresentatività dell'organo, sono irrilevanti in quanto trascurano il problema dell'efficacia dell'esecutivo in materia di pace e sicurezza internazionale, che dipende e dipenderà dall'accordo dei soli cinque membri permanenti. È difficile capire in che modo il Consiglio potrebbe diventare più efficace, visto che i cinque continueranno ad avvalersi del potere di veto per invalidare delle risoluzioni ONU.

È la natura rigida della Carta delle Nazioni Unite e la sua incapacità ad adeguarsi al mutato assetto della Comunità internazionale, dalla nascita dell'Organizzazione ai giorni nostri, che determina la crisi delle Nazioni Unite. *È, quindi, come è stato documentato, una crisi di natura strutturale, che non dipende da successi o insuccessi della sua attività, ma dalla capacità e volontà degli Stati membri di anteporre gli interessi collettivi a quelli particolari. I successi o gli insuccessi dell'attività delle Nazioni Unite dipendono, dunque, dal risultato del raggiungimento o meno dell'accordo di interessi collettivi con quelli particolari delle cinque superpotenze.* Le Nazioni Unite sarebbero, come molti hanno osservato, come quelle cattedrali di cui resta in piedi solo la facciata: dietro di essa ci sono, in sostanza, cinque Stati, o forse uno solo, cui la Comunità internazionale dovrebbe affidare i propri destini. Siccome tale situazione è inaccettabile, assistiamo alla perdita di credibilità e legittimità delle Nazioni Unite.

Leonardo Giannini

Bibliografia

- Allegrì, Maria Romana (2002), *Le Organizzazioni Internazionali*, Padova, CEDAM.
Archibugi, Daniele (1995), *Il futuro delle Nazioni Unite*, Roma, Edizioni Lavoro.
Archibugi Daniele, Beetham David (1998), *Diritti umani e democrazia cosmopolita*, Roma, Feltrinelli.
Badeschi Magrini, Anna (1997), *L'Italia e l'ONU esperienze e prospettive*, Padova, CEDAM.
Bailey Sydney D., Daws Sam (1998), *The procedure of the UN Security Council*, Oxford University Press.
Bonanate, Luigi (2004), *La politica internazionale fra terrorismo e guerra*, Bari, Editori Laterza.
Buonono Vincenzo, Agudello Jario, Leone Luca (1997), *Cooperazione e mondializzazione nel diritto internazionale*, Roma, FOCSIV.



Camera dei deputati, XIII Legislatura, Commissione III (Affari esteri e comunitari) (1998), *Documento conclusivo dell'indagine conoscitiva sulle prospettive di riforma dell'ONU in relazione all'evoluzione della situazione politica internazionale, approvato l'11 settembre 1997*, Roma.

Carbone S. M., Luzzatto R., Santa Maria A. (2002), *Istituzioni di Diritto Internazionale*, Torino, Giappichelli.

Carnelos, Marco (2003), "La lingua come arma: così i Grandi combattono al Palazzo di Vetro" in *Limes. Rivista trimestrale italiana di geopolitica*, n. 1, pp. 129-139.

Cassese, Antonio (1984), *Il diritto internazionale nel mondo contemporaneo*, Bologna, Il Mulino.

Conforti, Benedetto (2000), *Le Nazioni Unite*, Padova, CEDAM.

Conforti, Benedetto (2002), *Diritto Internazionale*, Napoli, Editoriale scientifica.

Di Nolfo, Ennio (2001), *Storia delle Relazioni internazionali – 1918- 1999*, Bari, Laterza.

Duroselle, Jean-Baptiste (1998), *Storia diplomatica dal 1919 ai giorni nostri*, Milano, LED-Edizioni Universitarie di Lettere-Economia-Diritto.

Gori, Umberto (1968), *L'organizzazione internazionale. Dalla Società delle Nazioni alle Nazioni Unite*, Padova, CEDAM.

Lamberti Zanardi, Pierluigi (1995), "Ampliamento del Consiglio e ruolo dei membri permanenti", in *Relazioni internazionali. Rivista bimestrale dell'Istituto per gli Studi di Politica Internazionale, numero speciale*, pp. 20-25.

Marchisio, Sergio (2000), *L'ONU- Il diritto delle Nazioni Unite*, Bologna, Il Mulino.

Movimento studentesco, SIOI-Gorizia (1998), *La riforma del Consiglio di Sicurezza. I documenti del gruppo di lavoro ad hoc dell'Assemblea Generale*. Gorizia.

Rosa, Paolo (2003), *Le relazioni internazionali contemporanee. Il mondo dopo la Guerra fredda*, Roma, Carocci.

Segretariato della Società delle Nazioni (1927), *La Società delle Nazioni. Sua costituzione ed organizzazione*, Roma, Tipografia del Senato.

United Nations, General Assembly (1995), *Report of the Open-ended Working Group on the question of equitable representation on and increase in the membership of the Security Council*, A/49/47.

United Nations, General Assembly (1996), *Report of the Open-ended Working Group on the question of equitable representation on and increase in the membership of the Security Council*, A/50/47.

United Nations, General Assembly (1997), *Report of the Open-ended Working Group on the question of equitable representation on and increase in the membership of the Security Council*, A/51/47.

United Nations, General Assembly (1998), *Report of the Open-ended Working Group on the question of equitable representation on and increase in the membership of the Security Council*, A/52/47.

United Nations, General Assembly (1999), *Report of the Open-ended Working Group on the question of equitable representation on and increase in the membership of the Security Council*, A/53/47.

United Nations, General Assembly (2000), *Report of the Open-ended Working Group on the question of equitable representation on and increase in the membership of the Security Council*, A/54/47.

United Nations, General Assembly (2001), *Report of the Open-ended Working Group on the question of equitable representation on and increase in the membership of the Security Council*, A/55/47.

United Nations, General Assembly (2002), *Report of the Open-ended Working Group on the question of equitable representation on and increase in the membership of the Security Council*, A/56/47.

United Nations, General Assembly (2003), *Report of the Open-ended Working Group on the question of equitable representation on and increase in the membership of the Security Council*, A/57/47.

United Nations, General Assembly (2004), *Report of the Open-ended Working Group on the question of equitable representation on and increase in the membership of the Security Council*, A/58/47.

United Nations, Press Release (2003), *SECRETARY-GENERAL NAMES HIGH-LEVEL PANEL TO STUDY GLOBAL SECURITY THREATS, AND RECOMMEND NECESSARY CHANGES*, SG/A/857.

United Nations, General Assembly (2004), *Report of the High-level Panel on Threats, Challenges and Change. A more secure world: our shared responsibility*, A/59/565.

Venturini, Gabriella (1997), "Riforma strutturale e funzionale del Consiglio di Sicurezza", in *Badeschi Magrini*, pp. 105-121.

Sitografia

<http://www.globalpolicy.org/security/membership/veto/vetosubj.htm> Subjects of UN Security Council Vetoes, 2005.

<http://www.ministerodegliesteri.it> *La riforma de Consiglio di Sicurezza dell'ONU*, 2005.

