CENTRO STUDI SUL FEDERALISMO
RESEARCH PAPER

LA POLITICA ESTERA DELL'UNIONE EUROPEA E LA RIFORMA DEL CONSIGLIO DI SICUREZZA DELL'ONU

Giovanni Finizio

GIU 2008

ISSN: 2038-0623
ISBN 9788896871201

Copyright ©, Centro Studi Federalismo 2008

Tutti i diritti sono riservati. Parti di questa pubblicazione possono essere citate nei termini previsti dalla legge che tutela il diritto d'autore e con l'indicazione della fonte.

All rights reserved. Quotations from documents in this site can bemade according to copyright law, providing information on the source.

CENTRO STUDI SUL FEDERALISMO

LA POLITICA ESTERA DELL'UNIONE EUROPEA E
LA RIFORMA DEL CONSIGLIO DI SICUREZZA DELL'ONU

Giovanni Finizio

CENTRE FOR STUDIES ON FEDERALISM – TURIN

SOMMARIO

1. Introduzione
2. L'Unione Europa, attore per la riforma del Consiglio di Sicurezza
3. Quale riforma del Consiglio di Sicurezza per quale Unione Europea
4. Le contraddizioni dell'UE e la riforma del Consiglio di Sicurezza
5. La rivoluzione silenziosa a guida europea e la riforma del Consiglio di Sicurezza
5.1. L'Unione Europea e il multipolarismo
5.2. L'Unione Europea per una riforma sostenibile del Consiglio di Sicurezza
6. Gli ostacoli all'avvio del processo di riforma
7. Conclusioni
8. Post Scriptum

1. INTRODUZIONE

Generalmente ogni progetto di riforma del Consiglio di Sicurezza, sia che provenga dagli stati, sia che provenga da gruppi di studio indipendenti, direttamente da ambienti interni all'ONU o anche da ambienti accademici, affronta il tema individuando alcuni parametri cari al proponente (ad esempio l'interesse nazionale, la funzionalità dell'organo, oppure la giustizia, la democraticità, ecc.), senza domandarsi quante probabilità abbia la riforma di trovare applicazione, né quali siano le condizioni politiche necessarie affinché essa possa aver successo. La questione è seria, dato che il Consiglio di Sicurezza è il luogo a cui tutti i paesi aspirano, perché consente loro di proiettare all'esterno i propri valori ed i propri interessi, la propria visione del mondo e delle relazioni internazionali, oltre a costituire una vetrina molto utile a fini di politica interna[1]. Esso è il più alto palco dove si gioca l'*high politics*, è il luogo dove si incontrano e si scontrano le sovranità statali. Perciò, la riforma del Consiglio coinvolge il cuore dell'interesse nazionale di uno stato e della sua sovranità, ed un progetto di riforma, per aspirare ad un qualche successo, deve essere *sostenibile*: la riforma deve cioè essere coerente con le tendenze di lungo periodo del sistema politico globale e su queste basi individuare una strategia, cioè il processo in grado di portare all'obiettivo. Parte integrante della strategia è la ricerca degli attori in grado di facilitare e sospingere il processo di riforma, i quali dovranno a loro volta inserirsi nelle tendenze di lungo periodo con cui il progetto deve essere coerente.

Questo saggio considera il ruolo dell'attore Unione Europea nella riforma del Consiglio di Sicurezza dell'ONU.

2. L'UNIONE EUROPEA, ATTORE PER LA RIFORMA DEL CONSIGLIO DI SICUREZZA

L'UE è la seconda potenza commerciale al mondo, è ormai una potenza monetaria, ha 450 milioni di abitanti ed un PIL aggregato superiore a quello degli Stati Uniti. Essa costituisce, soprattutto, un esempio di successo di come si possa, attraverso un progetto di integrazione con obiettivi federali, superare lo stato-nazione e la politica di potenza e portare la pace tra paesi che da sempre si sono mossi la guerra. Essa è un'organizzazione

[1] In generale, le grandi potenze (ma anche le medie) vedono il Consiglio come uno strumento di *self-projection*, mentre i paesi meno potenti come mezzo di *self-promotion*.

internazionale ma, nella misura in cui presenta crescenti elementi di statualità, con le qualità sopra descritte costituisce un attore rilevante per la riforma dell'ONU, considerato anche il fatto che essa rappresenta il 38% del budget dell'Organizzazione. Inoltre, essa, al pari di ogni altro paese, proietta all'esterno di sé i propri valori e la propria visione del mondo che, nel caso dell'Unione Europea, converge con quelli alla base delle Nazioni Unite. Non può sfuggire che il primo di questi valori ed obiettivi comuni è la pace[2], che viene perseguito attraverso strumenti teorici e approcci convergenti. Così non parrebbe, a prima vista: la Carta dell'ONU lega indissolubilmente la garanzia della pace alla difesa della sovranità di tutti gli stati, attraverso lo strumento della difesa collettiva, mentre la storia del progetto europeo mosse da presupposti opposti, cioè dall'idea che la pace poteva essere raggiunta solo attraverso l'integrazione con obiettivi federali, che comportano "il graduale sacrificio" delle sovranità nazionali. Eppure, nella Carta vi era un'idea più complessa di sicurezza, rimasta sopita a causa della guerra fredda ma riemersa con forza crescente a partire dalla distensione degli anni '60-'70 e dalle contemporanee rivendicazioni dei paesi in via di sviluppo[3], e da allora progressivamente sviluppatasi: l'idea che la pace fosse una condizione raggiungibile solo attraverso la salvaguardia di tutti i diritti umani nella loro interdipendenza ed indivisibilità (diritti civili, politici, economici, sociali, culturali, diritto allo sviluppo, all'ambiente)[4], e che dunque essa fosse, al pari della sicurezza, un concetto multidimensionale, che racchiudeva le dimensioni economiche, sociali ed ambientali, oltre a quella politico-militare. Inoltre, il paradigma dei diritti umani avviato proprio dalle Nazioni Unite con la Dichiarazione Universale del 1948 e sviluppatosi progressivamente, pose le basi per un'ulteriore trasformazione della sicurezza, che si è diffusa soprattutto a partire dalle nuove guerre degli anni '90, che si caratterizzavano per il fatto che non si trattava più di guerre inter-statali, ma di guerre civili con elementi di transnazionalità, le cui vittime principali (o bersagli principali) erano gli individui, e non i militari[5]: l'individuo, e non più lo stato, doveva essere al centro del concetto di sicurezza (Human Security)[6]. Sulla base di tali trasformazioni, la sovranità non

[2] Recita il preambolo della Carta ONU: "Noi, Popoli delle Nazioni Unite, decisi a salvaguardare le generazioni future dal flagello della guerra…"; recita la Dichiarazione Shuman: "La pace mondiale non potrà essere salvaguardata senza sforzi creatori che siano all'altezza dei pericoli che la minacciano. Il contributo che un'Europa organizzata e viva può apportare alla civiltà è indispensabile al mantenimento delle relazioni pacifiche. […] L'Europa non è stata fatta, abbiamo avuto la guerra".

[3] Nei lavori preparatori allo Statuto dell'ONU erano emerse chiaramente le proposte di includere nella Carta una lista di diritti che divenissero così vincolanti, nonché di creare un Consiglio Economico e Sociale con poteri ben più ampi di quelli poi effettivamente attribuitigli negli artt. 62-66 della Carta.

[4] Tale idea era già stata espressa dall'art. 28 della Dichiarazione Universale dei diritti umani: "Ogni individuo ha diritto ad un ordine mondiale in cui tutti i diritti della presente Dichiarazione siano garantiti".

[5] KALDOR M., *Le nuove guerre. La violenza organizzata nell'era globale,* Carocci, Roma 1999.

[6] La letteratura sulla Human Security è ormai sterminata: a mo' di esempio, si vedano KALDOR M., *Human security*, Polity Press, Cambridge 2007; MACFARLANE S.N. – KHONG Y.F., *Human Security and the UN*, Indiana University Press, Bloomington 2006; HAMPSON F.O., *Madness in the multitude. Human security and world disorder*,

viene più vista come un principio incomprimibile, ma è suscettibile di cedere in caso di *gross violations* dei diritti umani.

I diritti umani hanno così costituito il paradigma comune attorno cui sia l'ONU che l'UE sono andati sviluppando una visione del mondo e della sicurezza largamente condivisa[7]: non è un caso che proprio l'ONU e il continente europeo siano stati i contesti in cui lo sviluppo della tutela internazionale dei diritti umani è storicamente cominciato[8].

Un'analisi comparata della *European Security Strategy* (presentata dall'Alto Rappresentante per la Politica estera e di sicurezza comune dell'UE, Javier Solana, e approvata dal Consiglio Europeo nel 2003)[9], del rapporto del 2004 dell'High Level Panel on Threats, Challenges and Change e del rapporto di Kofi Annan presentato nel 2005 per la 60° Sessione dell'Assemblea generale[10], e della *National Security Strategy* presentata da Bush al Congresso nel 2002[11], mette in evidenza l'affinità strategica e valoriale dell'Unione Europea con le Nazioni Unite e la distanza di entrambe dagli Stati Uniti, il che si riflette nel ruolo che la stessa ONU riveste nelle visioni del mondo statunitense ed europea. La ESS mette in luce le minacce alla sicurezza europea, largamente convergenti con quelle individuate dai due documenti delle Nazioni Unite (il terrorismo - che a sua volta nasce da cause complesse, dalla pressione della modernizzazione a crisi sociali, culturali e politiche, all'alienazione dei giovani -, la proliferazione di armi di distruzione di massa, conflitti regionali, crimine organizzato, fallimento dello stato e dell'economia, povertà, malattie), e spiega come nessuna di esse sia puramente militare e possa essere affrontata con mezzi esclusivamente militari. Affrontare queste sfide richiede da un lato che si leghino sviluppo, democrazia e diritti umani, e dall'altro la costruzione di un ordine basato su un "multilateralismo effettivo", inteso come "lo sviluppo di una società internazionale più forte, di istituzioni internazionali funzionanti e di un ordine internazionale basato sul diritto". Non solo l'intera ESS può essere riassunta nella fede e nel

---

Oxford University Press, Don Mills 2002.

[7] Sia ONU che Unione Europea, ad esempio, condividono la recente dottrina della *responsibility to protect* che affronta il rapporto sovranità/intervento, e ne sostengono la diffusione: v. INTERNATIONAL COMMISSION ON INTERVENTION AND STATE SOVERIGNTY, *The responsibility to protect*, December 2001, http://www.iciss.ca/menu-en.asp

[8] Fattori quali due guerre mondiali, l'olocausto, la comparsa dei bombardamenti strategici sono stati alla base tanto della costituzione dell'ONU quanto dell'idea che i diritti umani e l'individuo venissero prima dello stato, il quale aveva dimostrato di non essere in grado o di non volere tutelare tali diritti, in primo luogo il diritto alla vita: MACFARLANE S.N. – KHONG Y.F., *op. cit.*, Indiana University Press, Bloomington 2006, pp. 106 e ss.. Il fatto poi che tali fattori siano stati avvertiti soprattutto in Europa, ha portato allo sviluppo della tutela europea dei diritti umani, dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo in avanti.

[9] EUROPEAN COUNCIL, *A secure Europe in a better world: European Security Strategy*, Brussels, 12 december 2003.

[10] HIGH LEVEL PANEL ON THREATS, CHALLENGES AND CHANGE, *A more secure world: our shared responsibility*, United Nations, New York 2004, UN Doc. A/59/565; K. Annan, *In larger freedom Towards, security, development and human rights for all*, United Nation, New York 2005, UN. Doc. A/59/2005.

[11] *The National Security Strategy of the United States of America*, September 2002.

sostegno di questi principi, ma ad essa vanno aggiunti altri documenti delle istituzioni dell'Unione che riaffermano la scelta del multilateralismo ed il sostegno delle Nazioni Unite, in qualità di organizzazione al vertice del sistema multilaterale[12].

Le minacce individuate dalla *National Security Strategy* sono simili a quelle citate nei documenti precedenti, ma gli strumenti suggeriti per fronteggiarle sono opposti: il multilateralismo va utilizzato solo se funzionale all'interesse nazionale statunitense e lo stesso trattamento viene riservato alle Nazioni Unite, considerate un semplice partner per la ricostruzione dell'Afghanistan, come un forum che *può* essere utilizzato se funzionale agli interessi nazionali, ma anche abbandonato in caso contrario (come accaduto in occasione degli interventi in Afghanistan e Iraq).

A differenza che per gli Stati Uniti, il multilateralismo costituisce per l'UE un valore in sé, piuttosto che uno strumento al servizio dell'egemonia, ed è stato eletto a obiettivo primario della sua politica estera proprio in un momento in cui da un lato gli Stati Uniti al contrario hanno preso le distanze dal sistema multilaterale che essi stessi avevano creato scegliendo l'unilateralismo a danno soprattutto dell'ONU, e dall'altro le organizzazioni internazionali fortemente asimmetriche da essi promosse vengono contestate da gran parte dei paesi in via di sviluppo e dalla società civile (in particolare Fondo Monetario Internazionale, Banca Mondiale e Organizzazione Mondiale del Commercio). Il legame tra pace e multilateralismo per l'Unione europea è diverso che per una potenza egemonica: per quest'ultima la pace costituisce una eventuale conseguenza dell'interesse nazionale dello stato, che viene perseguito attraverso un multilateralismo tendenzialmente asimmetrico (a suo vantaggio) in grado di far accettare, fornendo beni pubblici, al resto della comunità internazionale il suo predominio; l'UE vede invece il multilateralismo come un sistema in grado di assicurare che ogni essere umano a livello globale abbia accesso ai principali beni pubblici che lo stato fornisce (o, in molti casi, forniva o ci si aspetta che esso fornisca) a livello nazionale ai suoi cittadini[13]. In altre parole, il multilateralismo è per l'UE uno strumento per garantire la sicurezza umana, cioè i bisogni umani vitali di tutti.

La formula "effective multilateralism" rende necessario che la sua organizzazione di vertice (l'ONU) ed in particolare l'organo investito della responsabilità primaria di garantire la pace e la sicurezza internazionale (il Consiglio di Sicurezza) siano in grado di funzionare, ed implica che tale multilateralismo sia *enforceable*, il che a sua volta necessita di un rafforzamento

12 EUROPEAN COMMISSION, *The European Union and the United Nations: The choice of multilateralism*, COM (2003) 526 final, 10 September 2003; EUROPEAN UNION, *The Enlarged European Union at the United Nations: Making multilateralism matter*, Luxembourg 2004; PARLAMENTO EUROPEO, *Relazioni UE/ONU. Risoluzione del Parlamento Europeo sulle relazioni tra l'Unione Europea e l'Organizzazione delle Nazioni Unite*, P5_TA(2004)0037.

13 BISCOP S. – ARNOULD V., *Global public goods: An integrative agenda for EU external action*, in EIDE E.B. (ed.), *"Effective multilateralism": Europe, regional security and a revitalised UN*, The Foreign Policy Centre, London 2004, p. 22.

dell'ONU.

La ESS, inoltre, basa l'uso della forza sulle Nazioni Unite, che *dovrebbero* essere sempre usate[14]. E' vero che essa lascia aperto il cd. "Kosovo Scenario", cioè la possibilità di un intervento senza l'autorizzazione dell'ONU in caso di *gross violations* e di paralisi del Consiglio di Sicurezza, e si tratta di un caso di tensione tra le regole della Carta dell'ONU, che risalgono al secondo dopoguerra, e i diritti umani, che ancora faticando a conquistare la primazia sulla sovranità dello stato e sulla "speciale sovranità" dei membri permanenti del Consiglio. L'Unione Europea ha risolto la tensione a favore dei diritti umani, ma forzando i principi della Carta delle Nazioni Unite. Una riforma adeguata dell'ONU e del Consiglio di Sicurezza migliorerebbe la sintonia tra Unione Europea e ONU in favore di un mondo più stabile, giusto e pacifico

Per questi motivi, la riforma delle Nazioni Unite e del loro organo più importante costituiscono un corollario naturale della strategia di politica estera europea. Non a caso, tutti i documenti sopra citati prodotti dall'UE impegnano la stessa Unione a promuovere la riforma delle Nazioni Unite e, qui ci interessa, del Consiglio di Sicurezza in modo da renderlo più efficace, più democratico e rispettoso della nuova distribuzione del potere nel mondo.

3. QUALE RIFORMA DEL CONSIGLIO DI SICUREZZA PER QUALE UNIONE EUROPEA

Pur chiedendo e sostenendo l'Unione Europea la riforma del Consiglio di Sicurezza, la *European Security Strategy* non si sbilancia su quale riforma sia nell'interesse dell'Unione. Eppure, ogni diversa proposta oggi sul tavolo è suscettibile, se realizzata, di esercitare conseguenze diverse da un lato sul processo di integrazione europea, oggi giunto al punto nodale dell'unificazione politica e di una politica estera e di difesa unitarie, dall'altro sulla coerenza dell'evoluzione delle stesse relazioni internazionali rispetto ai suoi interessi, alla sua visione del mondo e dunque al modello di *governance* globale tratteggiato nella stessa ESS.

Le principali proposte di riforma, che non si limitino a prescrivere l'abolizione del diritto di veto, si possono distinguere in quattro tipologie principali:

a) l'allargamento del Consiglio a nuovi membri permanenti con o senza diritto di veto,

[14] BISCOP S. – DRIESKENS E., *The European Security Strategy: Confirming the choice for collective and comprehensive security*, in VOUTERS J. – HOFFMEISTER F. – RUYS T., *The United Nations and The European Union: An ever stronger partnership*, Asser Press, The Hague 2006, pp. 267 e ss.

permettendo l'accesso a quei paesi che negli ultimi cinquant'anni hanno scalato il *ranking* della potenza e che più contribuiscono al funzionamento dell'ONU, in termini di truppe e di budget;

b) l'allargamento del Consiglio ad altre medie potenze, aggiungendo una nuova categoria di seggi semipermanenti o seggi rinnovabili, in modo da garantire a tali paesi una presenza più stabile o più frequente nel Consiglio;

b) la ponderazione di ogni paese rispetto ad alcune variabili predefinite (popolazione e contributo al budget dell'ONU) e la previsione dell'accesso al Consiglio per quei paesi o gruppi di paesi che superano una soglia definita[15];

c) la trasformazione del Consiglio di Sicurezza nella Camera delle organizzazioni regionali[16].

Dal punto di vista dell'Unione Europea, l'unica proposta compatibile e sinergica con il processo di integrazione è la trasformazione del Consiglio nella camera delle organizzazioni regionali. L'allargamento a nuovi paesi su base permanente, come suggerito dal *Modello A* contenuto nel rapporto dell'ex Segretario generale Kofi Annan nel 2005[17], porrebbe una pietra tombale su qualsiasi velleità europea di giungere ad una politica estera unitaria, di cui la presenza sopranazionale dell'UE al Consiglio di Sicurezza costituisce corollario fondamentale. Se in particolare la Germania, come la proposta lascia intendere, entrasse in qualità di membro permanente, ne uscirebbero rafforzate le spinte centrifughe che già oggi rendono oltremodo tortuoso ogni piccolo passo verso l'unità politica: non solo perché verrebbe probabilmente rafforzato il nazionalismo tedesco, ma anche perché aumenterebbero i risentimenti politici all'interno dell'Unione, specie da parte di quei paesi, come l'Italia ma anche la Spagna, che avrebbero potuto pretendere (e almeno nel caso dell'Italia, lo hanno preteso) pari privilegio. Il seggio tedesco si aggiungerebbe a quelli di Francia e Gran Bretagna (negli assetti attuali dotate di potere di veto) istituzionalizzando il direttorio a tre che già di fatto caratterizza la politica estera europea[18] e chiudendo, insieme ai membri europei non permanenti eletti dall'Assemblea generale[19], ogni spazio ad una rappresentanza unitaria dell'UE nel Consiglio di Sicurezza. Una

---

15 SCHWARTZBERG J., *Revitalizning the United Nations Reform through Weighted Voting*, Institute for Global Policy/World Federalist Movement, New York 2004; K. Derviş, *A Better Globalization: Legitimacy, governance, and reform*, Centre for Global Development, 2005, pp. 58-72.

16 LEVI L., *Crisi dello stato e governo del mondo,* Giappichelli, Torino 2005, pp. 328 e ss.; KÖCHLER H., *The United Nations and international democracy: The quest for UN reform*, I.P.O Research Paper, Vienna 1997; ETZIONI A., *From Empire to Community*, Palgrave, New York 2004, pp. 195 e ss.; AMIN S., *Per un mondo multipolare*, Edizioni Punto Rosso, Milano 2006, pp. 115 e ss.

17 ANNAN K., *op. cit*.

18 GEGOUT C., *The quint: Acknowledging the Existence of a Big Four-US Directoire at the heart of the Europran Union's Foreign Policy Decision-Making process*, in "Journal of Common Market Studies", n.2, vol. 40, 2002, pp. 335-337.

19 I 27 paesi dell'UE appartengono a ben tre raggruppamenti "elettorali" diversi : i 15 paesi parte dell'UE fino all'allargamento del 2004 più Malta appartengono al Western Europe and Other Group (WEOG), i dieci paesi

sorte non dissimile toccherebbe all'Unione nel caso in cui altre proposte stato-centriche trovassero applicazione: sia l'istituzione di membri semi-permanenti a rotazione biennale tra gruppi di tre paesi, come proposto fin dagli anni '90 dall'Italia[20], sia la creazione di una nuova categoria di membri non permanenti ma rinnovabili, come proposto dal *Modello B* del Rapporto Annan[21], provocherebbero competizioni e risentimento tra paesi europei, mentre affidare la composizione di un organo come il Consiglio di Sicurezza alla formazione spontanea e naturale di raggruppamenti di stati, originata dal comune obiettivo di superare la soglia critica prescritta per la partecipazione, potrebbe favorire la formazione di gruppi di paesi non coincidenti con l'intera UE, provocandone la disgregazione[22].

Al contrario, la condivisione delle prospettiva di un seggio per l'UE nel Consiglio quale primo passo per la trasformazione dell'organo nella camera delle organizzazioni regionali, come da più parti si invoca, costituirebbe un potente acceleratore per l'istituzione di una politica estera unica e per l'unificazione politica del continente. Se da un lato infatti è vero che, come sempre si sostiene, tale proposta presuppone una politica estera unitaria, lo è altrettanto il contrario: una politica estera unitaria è incompatibile con quattro o più seggi al Consiglio di Sicurezza e presuppone un seggio unitario per l'Unione Europea.

4. LE CONTRADDIZIONI DELL'UE E LA RIFORMA DEL CONSIGLIO DI SICUREZZA

Eppure, se è vero che l'esigenza di una riforma del Consiglio di Sicurezza e l'impegno a sostenerla sono contenuti nei principali documenti strategici e di lavoro prodotti dalle istituzioni dell'Unione Europea, e se è vero che quest'ultima ha appoggiato in modo convinto alcuni aspetti specifici della riforma ONU, come l'impegno del Segretario generale nel

membri dell'Europa centrale e orientale appartengono all'Eastern European Group e Cipro fa parte dell'Asian Group. Poiché tra i membri eletti ogni biennio dall'Assemblea generale due fanno parte del primo gruppo (che non comprende solo i paesi UE), uno del secondo e 5 dei gruppi asiatico e africano, l'UE conta mediamente quattro paesi membri nel Consiglio (a titolo permanente e non).

[20] UN Doc. A/AC.274/5 (g), 15 May 1995, in UN Doc. A/49/965, 18 September 1995. Si veda anche COMITATO NAZIONALE PER LA CELEBRAZIONE DEL 50° ANNIVERSARIO DELLE NAZIONI UNITE, *La riforma del Consiglio di Sicurezza: una proposta italiana*, Il Cigno Galileo Galilei, Roma 1996; FULCI F.P., *Italy and the reform of the UN security council*, in "The International Spectator", aprile-giugno 1999, pp. 7-22.

[21] ANNAN K., *op. cit.* L'ex Segretario generale proponeva l'istituzione di otto nuovi seggi di durata quadriennale ma rinnovabili, senza diritto di veto.

[22] Joseph Schwartzberg, ad esempio, ipotizza la creazione di un blocco germanico composto da Austria e Germania, favorendo effetti nazionalistici di antica memoria e rendendo impossibile l'unificazione politica europea, v. SCHWARTZBERG J., *op. cit.*

rafforzare il coordinamento delle agenzie specializzate, l'istituzione di una Commissione per il Peacebuilding e di un Consiglio per i Diritti Umani, il *mainstreaming* degli Obiettivi di Sviluppo del Millennio in tutte le politiche e le attività dell'ONU, è altrettanto vero che Kofi Annan aveva implorato l'Unione europea affinché giocasse un ruolo di *leadership* nel dibattito del settembre 2005 sulla riforma del Consiglio di Sicurezza, trovando però una reazione tardiva ed insufficiente. Non a caso, i documenti prodotti dal Consiglio dell'Unione e dal Consiglio Europeo non si esprimono sul modello di riforma desiderabile[23], inducendo all'immediata conclusione che l'UE non giochi alcun ruolo nella riforma del Consiglio di Sicurezza: "l'Unione europea non ha avanzato idee per la riforma, ed il suo supporto a riforme specifiche è alle volte del tutto cambiato. L'UE non ha alcuna posizione nella riforma del Consiglio di Sicurezza, cosicché essa non può giocare un gran ruolo in quest'ambito", scrivono due tra le più importanti studiose di Unione Europea e Nazioni Unite[24]. Simili conclusioni, a prima vista giustificate, poggiano sulla superficiale constatazione che il tema della riforma del Consiglio è una questione di *high politics* che, in quanto tale e dato il carattere intergovernativo della Politica Estera e di Sicurezza Comune (PESC), non riguarda tanto l'UE quanto i suoi stati membri. In realtà, esse non tengono conto della complessità della politica estera dell'Unione Europea né il fatto, già notato da alcuni autori fin dagli anni '70, che la globalizzazione (più in generale, l'interdipendenza) ha tendenzialmente ridotto ad irrilevanza la distinzione tra *high* e *low politics*[25]. Proprio un'analisi più approfondita della politica estera europea conferma questa intuizione, poiché essa non poggia solo sulla PESC ma si avvale di strumenti non tradizionalmente legati alla politica estera come la politica agricola, la politica di concorrenza, la politica monetaria, la politica commerciale, la cooperazione allo sviluppo, e così via[26]. In realtà, aldilà della cornice comune offerta dalla *European Security Strategy*, è difficile ricondurre a completa unità uno sdoppiamento di politiche estere legato alle due dimensioni dell'UE che "convivono sotto lo stesso tetto": quella intergovernativa, dominata da Consiglio e Consiglio europeo, e quella sopranazionale, nella quale acquistano un maggiore protagonismo la Commissione, ma anche

---

[23] Si veda la più volte citata *European Security Strategy*, ma anche COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, *European Union priorities for the 60th session of the United Nations General Assembly*, 22 July 2005, doc. n. 11437/05 (Presse 196). Anche il contributo fornito dall'UE ai lavori dell'High Level Panel non si è spinto oltre il generico auspicio che una riforma del Consiglio fosse effettivamente realizzata: v. COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, *Paper for submission to the High Level Panel on Threats, Challenges and Change*, 17-18 May 2004.

[24] LAATIKAINEN K.V. – SMITH K.E., *Introduction*, in LAATIKAINEN K.V. – SMITH K.E. (eds.), *The European Union at the United Nations. Intersecting multilateralisms*, Palgrave, New York 2006, p. 19.

[25] NYE J. – KEOHANE R., *Power and interdependence*, Little, Brown, Boston 1977, pp. 24-25.

[26] Per un'ampia ricostruzione di questi aspetti della politica estera europea, e di quale sia il loro impatto sull'ordine mondiale si veda TELO' M., *Europa potenza civile*, Laterza, Roma-Bari 2004, pp. 194 e ss.; KUKELEIRE S., *Reconceptualizing (European) Foreign Policy: Structural Foreign Policy*, Paper presented at the first pan-european Conference on European Union Politics, Bordeaux, 26-28 September 2002, http://soc.kuleuven.be/iieb/docs/ECPR-UACES-Keukeleire.pdf

il Parlamento europeo[27]. La prima esprime la PESC, la seconda la "politica estera strutturale", definita così perché è volta a modificare la struttura anarchica del sistema internazionale allontanandola dalla politica di potenza, attraverso strumenti e politiche che tradizionalmente non rientrano nell'alveo della politica estera (fanno parte, secondo una categorizzazione ormai desueta, della cosiddetta *low politics*)[28] e attraverso processi tendenzialmente di lungo periodo. Così, i documenti del Consiglio e Consiglio europeo rispecchiano il fatto che non è stato finora possibile raggiungere un accordo in sede intergovernativa tra chi sponsorizza l'ingresso della Germania, cioè Francia e Gran Bretagna, che non intendono perdere il loro seggio permanente in favore dell'UE, e le medie potenze europee che invece sostengono la via europea al Consiglio di Sicurezza, in grado di permettere anche la loro indiretta ma permanente partecipazione ai giochi che contano; d'altro canto i soli documenti a prendere posizione sulla qualità della proposta da sostenere sono quelli prodotti dalla Commissione e del Parlamento, i quali evidentemente intendendo rafforzare se stessi e la dimensione statuale dell'UE, prescrivono l'acquisizione di un seggio unitario europeo al Consiglio di Sicurezza, implicitamente aprendo la strada alle altre organizzazioni regionali[29].

Per valutare il contributo dell'Unione, attuale e potenziale, nella riforma del Consiglio di Sicurezza è imprescindibile considerare ambedue le dimensioni della politica estera europea.

5. LA RIVOLUZIONE SILENZIOSA A GUIDA EUROPEA E LA RIFORMA DEL CONSIGLIO DI SICUREZZA

Nonostante non abbia raccolto le implorazioni di Kofi Annan per guidare lo sforzo di riforma nel settembre 2005 e nei mesi immediatamente precedenti, l'UE è da tempo impegnata a preparare le condizioni politiche perché tale riforma avvenga, e sulla base di un modello coerente ai propri interessi, alla propria visione del mondo e alla propria strategia di sicurezza. Il processo è poco visibile e graduale, come spesso accade alle dinamiche che coinvolgono l'UE, a cominciare proprio dal processo di integrazione europea.

Qualsiasi riforma dell'ONU non può avvenire prescindendo dai rapporti di potere

[27] Alla dimensione sopranazionale va anche ricondotta la Corte di Giustizia Europea, che però non è qui rilevante ai nostri fini.
[28] TELO' M., *op. cit.*
[29] EUROPEAN COMMISSION, *op. cit.*; EUROPEAN PARLIAMENT, *op.cit.*. Si veda anche LEINEN J., *The future of the United Nations: A view from the European Parliament*, in WOUTERS J. – HOFFMEISTER F. – RUYS T., *The United Nations and the European Union: An ever stronger partnership*, Asser Press, The Hague 2006, pp. 373 e ss..

internazionali, pena l'impossibilità della riforma e/o l'irrilevanza dell'organizzazione riformata, ma neppure semplicemente adeguarsi ai mutamenti nella distribuzione del potere, altrimenti non risolverebbe i problemi di efficacia, rappresentatività e legittimità che fino ad oggi ne hanno minato la rilevanza e perpetuerebbe l'asservimento del Consiglio ai rapporti di potenza, e dunque la subordinazione alla *power politics* di qualsiasi altro valore.

D'altra parte, è un fatto che proprio l'estrema asimmetria nella distribuzione del potere nel mondo, che si esprime soprattutto nell'egemonia statunitense, costituisce uno dei principali fattori che impediscono qualsiasi riforma. Gli Stati Uniti, in primo luogo, in quanto stato egemonico detengono il potere di vita o di morte sull'organizzazione, come dimostra il precedente della Società delle Nazioni: uno dei principali motivi del suo fallimento fu l'autoesclusione degli Stati Uniti, dopo che proprio il loro Presidente, Woodrow Wilson, l'aveva promossa. Oggi la potenza egemonica, pur facendone parte e pur avendola creata per garantire alla comunità internazionale il bene pubblico della sicurezza internazionale, può permettersi di bypassare l'ONU e ricorrere all'unilateralismo, come ampiamente dimostrato dalla fase successiva all'11 settembre della politica estera statunitense. Questo atteggiamento si ripercuote non solo sulla rilevanza ed il funzionamento dell'organizzazione, ma anche sulla *issue* della riforma del Consiglio di Sicurezza. Dopo essere stata tiepidamente incoraggiata durante gli anni '90 dall'amministrazione Clinton nella forma del *quick fix*, cioè dell'ingresso di Germania e Giappone[30], la prospettiva di una riforma si è imbattuta in un'assoluta passività da parte delle due amministrazioni di George W. Bush, che ha giocato non poco nei fallimenti del *summit* del settembre 2005. Piuttosto, gli Stati Uniti si sono limitati a porre dei paletti all'espansione del Consiglio e all'attribuzione di nuovi diritti di veto, per non paralizzarlo (la completa marginalizzazione del Consiglio di Sicurezza non è ideale neppure per Washington) e per non dover cercare a tutti i costi eventuali nuovi voti africani o asiatici per approvare proprie risoluzioni[31]. Gli Stati Uniti hanno poche ragioni per concedere voce in capitolo a paesi congenitamente sospettosi nei confronti degli obiettivi e valori occidentali e non hanno perciò interesse a proporre un'alternativa all'attuale composizione del Consiglio.

Qualsiasi mutamento nella composizione del Consiglio oggi non modificherebbe la sua debolezza, che in larga parte riposa nella dipendenza sua e dell'intera organizzazione dagli Stati

[30] Gli Stati Uniti appoggiavano l'ingresso di Germania e Giappone per meglio distribuire gli oneri del mantenimento della pace e della sicurezza tra paesi amici, scaricando gli USA di una parte del loro pesante fardello, che all'epoca consisteva nel 25% del budget dell'organizzazione..

[31] Nella composizione attuale, la maggioranza di 9/15 richiesta per approvare una decisione può essere ottenuta ricorrendo anche solo a voti europei e dei paesi del continente americano, v. LAURENTI J., *What "reinforcement" for the Security Council?*, in ORTEGA M. (ed.), *The European Union and the United Nations. Partners in effective multilateralism*, Chaillot Paper n. 76, European Union Institute for Security Studies, 2005, p. 76: http://www.iss-eu.org/chaillot/chai78.pdf

Uniti: a nulla vale discutere con fervore le proposte di riforma a New York quando il potere è centralizzato a Washington[32]. L'egemonia degli USA è dunque oggi uno scoglio formidabile per qualsiasi tentativo di riforma dell'ONU.

La riforma, evidentemente, abbisogna di un sistema internazionale multipolare che renda più effettive le Nazioni Unite e sposti l'iniziativa per la riforma da Washington a New York, cioè dagli Stati Uniti all'ONU. D'altra parte, la riforma ideale è quella che non solo poggi sul multipolarismo, ma che sia in grado a sua volta di… produrlo, creando lo basi per il suo stesso successo: un processo dunque che sia in grado di autosostenersi, una volta innescato, fino all'obiettivo finale. Da entrambi i punti di vista il ruolo dell'Unione Europea è già oggi determinante.

5.1. L'unione Europea e il multipolarismo

L'UE sta gettando lentamente le basi per un multipolarismo non competitivo, quanto meno nel senso delle vecchie logiche legate alla politica di potenza. In particolare, è ormai largamente condiviso che ad un aumento del potere e dell'influenza dell'UE corrisponda una tendenza al declino dell'egemonia statunitense[33]. Ciò è dovuto a varie ragioni.

Il rafforzamento del potere europeo contribuisce al declino dell'egemonia statunitense e vi oppone un contrappeso. Prendendo in considerazione le dimensioni tradizionali del potere, cioè quella militare e quella economica, risulta evidente che se quanto alla prima il *gap* tra UE e USA è immenso e probabilmente incolmabile[34], dal punto di vista economico l'Unione può essere considerata come attore unitario nel sistema politico globale, grazie alle sue competenze esclusive[35] e alle implicazioni esterne delle politiche comuni, dalla politica agricola alla concorrenza[36], e rappresenta un quinto dell'economia mondiale (grosso modo come gli Stati Uniti) e la prima potenza commerciale. Se è vero che le prime imprese al mondo

32 WEISS T. G., *The illusion of UN Security Council Reform*, in The Washington Quarterly, n. 4, vol. 26, Autumn 2003, pp. 156 e ss.

33 Solo per citare alcuni esempi: NYE J., *Il paradosso del potere americano. Perché l'unica superpotenza non può più agire da sola*, Einaudi, Torino 2002; RIFKIN J., *Il sogno europeo*, Mondadori, Milano 2004; KUPCHAN C., *La fine dell'era americana. Politica estera americana e geopolitica nel ventunesimo secolo,* Vita & Pensiero, Milano 2003.

34 Il budget militare USA è pari alla somma di quelli degli otto paesi successivi in classifica, né è concettualmente possibile raffrontarlo con la spesa aggregata UE, dato che non vi è integrazione in tema di politica difesa. Una competizione con gli Stati nel campo degli armamenti è difficilmente compatibile con il modello europeo di economia sociale di mercato.

35 L'affermazione incontra in realtà diversi limiti, come dimostra l'assenza di una rappresentanza unitaria dell'UE nel Fondo Monetario Internazionale, nonostante l'esclusività della competenza dell'Unione in tema di politica monetaria.

36 Data l'importanza e l'attrattività del mercato interno europeo, la Commissione è in grado ad esempio di impedire fusioni o più in generale di imporre determinate linee di condotta a colossi economici transnazionali: nel 2001 ad esempio, essa rifiutò la proposta della General Electrics di acquisizione della Honeywell.

in termini di fatturato sono statunitensi[37], lo è altrettanto che Airbus ha già superato la Boeing come maggior fornitore mondiale di aeroplani, la finlandese Nokya e la più grande produttrice di telefoni cellulari, la più grande casa editrice al mondo è tedesca e le acquisizioni di imprese straniere da parte di società europee stanno superando quelle americane[38]. Naturalmente, a seconda degli indicatori scelti, si può dimostrare la superiorità statunitense o europea. Ciò dimostra che, dal punto di vista economico, l'UE costituisce già un contropotere rispetto agli Stati Uniti, considerato anche il fatto che la forza dell'Euro rappresenta una seria sfida al ruolo del dollaro quale moneta di riserva. Oggi la moneta europea è utilizzata da 13 paesi, ma sicuramente altri li seguiranno.

Ma è considerando il secondo elemento dell'egemonia, quello del consenso[39], che si trovano le maggiori conferme del declino degli Stati Uniti e dell'ascesa dell'Unione Europea. Ogni potenza egemonica, per guadagnarsi il sostegno necessario al governo del mondo in conformità ai propri interessi, fornisce diversi beni pubblici al sistema internazionale[40] (libero commercio, sviluppo, stabilità monetaria, sicurezza, ecc). L'impatto della globalizzazione su tali beni pubblici e le differenze nell'affrontare il fenomeno contenute nella *National Security Strategy* e nella *European Security Strategy,* producono la crisi degli Stati Uniti e l'ascesa europea.

Da un lato la tradizionale sicurezza militare, garantita dagli Stati Uniti (insieme alle Nazioni Unite) a partire dal secondo dopoguerra[41], oggi è posta sotto pressione da nuovi attori e nuovi strumenti, come le cellule terroristiche, il terrorismo transnazionale e la proliferazione delle armi di distruzione di massa, chimiche e batteriologice, figli della transnazionalizzazione di attori e relazioni, di fronte ai quali gli Stati Uniti reagiscono con le vecchie logiche stato-centriche, politico-militari e muscolari, non adeguate al nuovo paradigma dell'interdipendenza[42] e dunque inefficaci. Il risultato è che, come dimostrano gli attacchi terroristici negli stessi Stati Uniti, in Gran Bretagna e Spagna, il bene pubblico della sicurezza statale non è più garantito dagli USA neppure a se stessi e ai loro paesi amici. A ciò va aggiunta l'ascesa della sicurezza umana quale *core issue* e bene pubblico emergente nell'epoca della globalizzazione, cui gli Stati Uniti non provvedono, volontariamente o per incapacità: nei casi

---

37 NYE J.*, op. cit.,* pp. 7 e ss.

38 KUPCHAN C.*, op. cit.*, p. 169.

39 Anche definito da una parte crescente della letteratura politologica cone *soft power*, cioè la capacità di attrarre, piuttosto che di costringere, quella di indurre gli altri paesi a fare ciò che si vuole, di definire le priorità generali plasmando le preferenze altrui; v. NYE J., *Soft Power: The means to success in world politics*, PublicAffairs 2004.

40 KINDLEBERGER C., *The international economic order*, Harvester-Wheatsheaf, New York 1988; KINDLEBERGER C., *Dominance and leadership in the international economy*, in "International Studies Quarterly", XXV, 1981, n. 3, pp. 242-254

41 La proposizione è vera se consideriamo la sicurezza nella sua accezione minima, cioè come probabilità di uno stato di sopravvivere ad un'aggressione, v. ATTINA'F., *La sicurezza degli stati nell'era dell'egemonia americana*, Giuffrè, Milano 2003.

42 BARBER B., *L'impero della paura. Potenza e impotenza dell'America nel nuovo millennio*, Einaudi, Torino 2004, pp. 8 e ss.

in cui essi intervengono, danneggiano la sicurezza umana invece che garantirla utilizzando strumenti e approcci non adeguati (Kosovo, Afghanistan, Iraq); non si interessarono affatto di crisi come quelle in Ruanda, Timor Est, Sudan, Sierra Leone e di molti altri contesti dove negli anni '90 scoppiarono conflitti etnici e religiosi[43]. Risulta evidente che, benché la supremazia militare statunitense rimanga schiacciante, la percezione sempre più diffusa della multidimensionalità della sicurezza gioca a sfavore degli USA, attenti solo alla dimensione militare, e a vantaggio di altri soggetti come l'UE, in via di sviluppo quanto a capacità militari, ma più attenta alle componenti sociali, ambientali, economiche della sicurezza globale. In conseguenza alla trasformazione delle minacce e del concetto di sicurezza, portata dalla globalizzazione, il "bene sicurezza" quale fonte di consenso per la potenza egemone si è di gran lunga indebolito, mentre l'approccio contenuto nella *European Security Strategy* pone l'UE nella posizione migliore per tentare di gestire l'interdipendenza in modo consensuale.

D'altro canto, il bene pubblico della giustizia economica e sociale, pilastro portante della sicurezza umana e multidimensionale, è oggi un bene sottofornito e, agli occhi dell'opinione pubblica mondiale e di molti paesi in via di sviluppo, ciò è dovuto proprio a quelle organizzazioni a guida statunitense (Banca Mondiale, Fondo Monetario Internazionale e Organizzazione Mondiale del Commercio) che avrebbero dovuto farsene carico. Al contrario, il fatto che l'Unione europea sia il maggiore erogatore di aiuti allo sviluppo (più del 50% complessivo), che la cooperazione allo sviluppo avvenga attraverso un multilateralismo più paritario e democratico, come nei casi della cooperazione con i paesi dell'Africa, Caraibi e Pacifico (ACP) e del Partenariato euro-mediterraneo, invece che attraverso un multilateralismo fortemente asimmetrico come quello guidato dagli Stati Uniti, e che dall'UE e dalle sue istituzioni provenga il crescente auspicio di rafforzare il Consiglio Economico e Sociale dell'ONU (ECOSOC) quale strumento di coordinamento della *global governance* economica, sociale e ambientale, sono altrettanti elementi che rafforzano il *soft power* europeo[44].

Il bene pubblico della stabilità monetaria, un tempo garantito dal sistema di Bretton Woods e dunque dal dollaro, dal 1971 non lo è più per decisione unilaterale statunitense di sospendere la convertibilità del dollaro in oro; al contrario, sempre più rilevante è il ruolo dell'Euro.

Accanto alla sicurezza umana, altri beni pubblici sono saliti alla ribalta a causa della

[43] WEISS T. – FORSYTHE D. – COATE R., *The United Nations and changing world politics*, Westview Press, Boulder 2004, pp 47-92.

[44] Il fenomeno non è tuttavia così univoco: la Politica Agricola Comune, ad esempio, è fonte di numerosi scontri con i paesi in via di sviluppo.

globalizzazione, come la tutela dell'ambiente e lo sviluppo sostenibile, il governo dei flussi migratori, la gestione di problemi sanitari globali come l'HIV o altre epidemie, la tutela dei lavoratori nel contesto della globalizzazione; gli Stati Uniti non se ne occupano, si spendono per tenere ai margini della *global governance* quelle sia pur deboli istituzioni, come ad esempio l'Organizzazione Internazionale del Lavoro (OIL), l'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS), il Programma ONU per l'Ambiente (UNEP), che dovrebbero farsene carico e boicottano regimi internazionali come il protocollo di Kyoto, accettato da Clinton e rifiutato da Bush.

Il colpo di grazia al *soft power* statunitense è stato inferto dall'ondata di nazionalismo statunitense, che si è manifestata non solo nel ricorso all'unilateralismo "iracheno", ma anche in un generale abbandono del multilateralismo quale strumento di gestione consensuale della *governance* globale: l'intervento in Afghanistan e poi quello in Iraq (il primo prescindendo dall'ONU, il secondo anche dalla NATO), il boicottaggio della Corte Penale Internazionale, il rifiuto di sostenere il protocollo di Kyoto, la Convenzione contro le mine anti-uomo ed il Trattato ABM (sui missili antibalistci)[45], l'atteggiamento contestatario assunto nei confronti del diritto internazionale in quanto tale, e di quello vigente in particolare[46], sono chiari segnali di questa tendenza. Al contrario, come già accennato, l'UE sostiene il diritto internazionale e le Nazioni Unite, promuove i metodi della diplomazia piuttosto che l'uso della forza, appoggia le istituzioni preposte a fornire i nuovi beni pubblici, come il protocollo di Kyoto, il Tribunale Penale Internazionale, ecc..

In conclusione, l'UE costituisce un contrappeso all'egemonia statunitense dal punto di vista economico e nella misura in cui rappresenta un nuovo polo di *soft power* e fornisce un nuovo modello post-egemonico per la *global governance*, più paritario e consensuale, più adeguato ad un mondo sempre più interdipendente, in cui i beni pubblici classici hanno perso rilevanza ed altri, frutto della globalizzazione, occupano il centro delle preoccupazioni di stati e popoli. Il simbolo di questo fenomeno è costituito dalle divisioni prodotte dalla guerra irachena e dal consenso riscosso dall'intervento in Libano, guidato dall'Unione Europea, cui ha deciso di contribuire in modi diversi la gran parte della comunità internazionale.

Allo stesso tempo, benché alcuni autori non escludano per nulla (anzi) che l'ascesa dell'UE quale attore politico globale possa portare in un futuro più o meno vicino ad una guerra costituente[47], l'Unione non è nata per diventare una nuova potenza egemonica, ma per

[45] Si potrebbe dire che la potenza egemonica ha perso l'intenzione di dirigere il sistema, ma ha mantenuto e rafforzato quella di dominarlo: G. Carnevali, *Dell'impero imperfetto (voci per un dizionario minimo del dopo 11 settembre)*, in Teoria Politica, XVIII, 3, 2002

[46] DE GUTTRY A. – PAGANI F.*, Le Nazioni Unite*, Il Mulino, Bologna 2005, p. 110 e ss.

[47] KUPCHAN C., *op. cit.,* pp. 144-145; 189 e ss.

portare la pace in Europa e nel mondo, né è strutturalmente in grado o manifesta l'intenzione di porsi in competizione con gli Stati Uniti sul piano politico militare. Se perciò l'UE entrasse nel Consiglio di Sicurezza, vi introdurrebbe una logica in grado di spezzare definitivamente il legame tra Consiglio e politica di potenza.

5.2. *L'Unione Europea per una riforma sostenibile del Consiglio di Sicurezza*

Come già accennato, l'unica riforma del Consiglio di Sicurezza possibile ed auspicabile è quella che si basi su un processo in grado di autosostenersi una volta avviato, cioè di produrre quelle stesse condizioni politiche e quelle trasformazioni del sistema globale necessarie alla riforma. E' questo uno dei contributi fondamentali dell'UE, in grado di rendere realizzabile la proposta della trasformazione del Consiglio nella camera delle organizzazioni regionali.

L'Unione Europea sostiene infatti direttamene il rafforzamento e la diffusione delle organizzazioni regionali, in molti casi influenzandone la struttura, gli obiettivi e l'ideologia. Ciò a sua volta contribuisce a delineare un mondo multipolare non competitivo (dal tradizionale punto di vista della politica di potenza) perché influenzato dal modello europeo, ed incoraggia al contempo la formazione degli attori che poi potrebbero, dopo l'UE, entrare nel Consiglio di Sicurezza trasformandolo nella camera delle organizzazioni regionali. Da questo punto di vista, il ruolo dell'UE rileva per diversi motivi:

1. Essa costituisce innanzitutto un modello di successo per le organizzazioni regionali esistenti, dal momento che ha saputo creare le condizioni per la pace e la prosperità sul continente. Il modello europeo è oggi seguito deliberatamente ad esempio da MERCOSUR, Comunità Andina, Unione Africana.

2. Essa offre supporto politico, tecnico ed economico per il rafforzamento di altre organizzazioni regionali, contribuendo ad orientarne lo sviluppo in senso sopranazionale e democratico, in Africa (SADC, ECOWAS ed UA), in Asia (ASEAN e SAARC), in America Latina (MERCOSUR e Comunità Andina), nei Caraibi (CARICOM)[48]. Per illustrare cosa questo significhi e citare un esempio recente, l'UE dal 2004 ha stanziato decine di milioni di

[48] SADC, Southern Africa Development Community; ECOWAS, Economic Community of Western African States; AU, African Union; ASEAN, Association of South East Asian Nations; SAARC, South Asia Association for Regional Co-operation; CARICOM, Caribbean Community and Common Market.

euro a favore delle operazioni di *peace-keeping* dell'Unione Africana e le sostiene anche con invio di propri uomini, migliorandone la capacità e l'efficacia.

3. Nei rapporti bilaterali, l'UE tratta di preferenza con l'organizzazione regionale piuttosto che con i singoli paesi, incoraggiando la coesione e lo sviluppo di un'identità comune, nonché l'abitudine al trasferimento di fatto di sovranità all'organizzazione. Ad esempio, nel contesto interregionale del cosiddetto "Processo di Rio", avviato nel 1999 con il fine di stabilire una *partnership* tra Europa e America Latina, l'UE tende a trattare direttamente con MERCOSUR e Comunità Andina[49].

4. L'UE incoraggia il ruolo dell'organizzazione regionale come agente democratizzante nei confronti degli stati membri, che grazie ad essa si vincolano al rispetto dei diritti umani e dei valori democratici, e accettano gradualmente l'intervento dell'organizzazione in caso di violazioni gravi dei diritti umani (si pensi all'Unione Africana, dove al principio di non interferenza si va sostituendo quello di *non indifferenza*[50]).

5. Con i patti associativi e gli accordi interregionali spesso l'UE sostiene esplicitamente la cooperazione e l'integrazione regionale in seno ai *partner*: ad esempio, il Trattato ACP di Cotonou (2000) fa della riuscita della cooperazione regionale una condizione di accesso privilegiato al mercato interno europeo[51].

6. Oltre a stimolare la diffusione della cooperazione e integrazione regionale, l'UE ne influenza anche la qualità. Infatti, dove i rapporti con l'Unione sono più intensi si assiste in genere ad una politicizzazione del regionalismo che si prefigge, oltre ad obiettivi economici, anche obiettivi politici come la pace, la stabilità, la tutela dei diritti umani, della democrazia e così via. Non a caso, in tali contesti vengono approvati documenti politici e giuridici affinché divengano basi ideologiche per lo sviluppo delle relative organizzazioni[52]. Negli stessi casi, si creano anche parlamenti regionali (seppur di secondo grado, normalmente) e corti di

[49] Si veda VASCONCELOS A., *European Union and MERCOSUR*, in TELO' M., *European Union and new regionalism*, Ashgate, Aldershot 2001, pp. 135 e ss.
[50] Lo Statuto dell'UA prevede che conquista illecita del potere, genocidio, crimini di guerra e contro l'umanità costituiscano motivo di intervento da parte degli altri paesi membri e dell'UA, in particolare nel caso in cui l'instabilità da parte di un paese minacci di provocare ripercussioni sulla regione: MURITHI T., *The African Union: Pan-Africanism, peace-buiding and development*, Ashgate, Aldershot 2005, pp. 82 e ss.
[51] BABARINDE O.A. – FABER G. (eds.), *The European Union and the developing countries: The Cotonou Agreement*, Koninklijke Brill, Leiden 2005, pp. 85 e ss.
[52] Ad esempio, la Carta Africana per I diritti dell'uomo e dei popoli o la Carta Andina per la promozione e la protezione dei diritti dell'uomo.

giustizia[53].

7. Infine, l'UE incoraggia l'aggregazione di organizzazioni sub-regionali in unità macroregionali, basti pensare al progetto di unificare tutta l'America Latina attraverso la fusione di Mercosur e Comunità Andina, che si scontra con il piano alternativo degli Stati Uniti di creare una semplice zona di libero scambio di tutto il continente americano (Free Trade Area of the Americas), estendendo all'America Latina il NAFTA (North America Free Trade Agreement), che ora comprende solo Stati Uniti, Canada e Messico.

Così facendo, l'UE sta promuovendo l'evoluzione di organizzazioni regionali in quelle che potremmo chiamare *comunità di sicurezza multidimensionali*, cioè comunità di stati in cui non solo la guerra non è più pensabile e i dilemmi della sicurezza smettono di operare[54], ma in cui la sicurezza, intesa in senso multidimensionale (militare, economica, sociale, ambientale), è indivisibile da quella dei vicini e non raggiungibile se non assieme alla loro. Tutto ciò mostra come l'influenza dell'UE abbia le caratteristiche per creare gradualmente, più o meno lentamente, degli attori internazionali sempre più coesi, in prospettiva unitari, in grado di fornire beni pubblici regionali (dalla sicurezza alla soddisfazione dei diritti economici e sociali, alla stabilità monetaria) alle proprie popolazioni, di seguire il modello europeo e di sedere nel Consiglio di Sicurezza[55]. Se nessun paese, da solo, può bilanciare il potere americano, questi attori regionali possono farlo, come l'UE dimostra.

Se queste sono le condizioni indispensabili che l'UE sta favorendo per la riforma del Consiglio di Sicurezza, l'avvio del processo non può che essere costituito dall'ingresso dell'Unione nel Consiglio stesso. Ciò imprimerebbe ancora maggior spinta all'integrazione regionale, a cominciare da quelle organizzazioni che più da vicino seguono l'Unione Europea: nel contesto del *round* negoziale 2003-2005 sulla riforma del Consiglio l'Unione Africana aveva deciso di chiedere due seggi per altrettanti stati che avrebbero rappresentato direttamente l'Unione nel Consiglio di Sicurezza[56]. Queste organizzazioni a loro volta, divenendo più forti e

[53] Ad esempio, per il Mercosur la Commissione Parlamentare Congiunta; per la Comunità Andina il Parlamento Andino e la Corte di Giustizia Andina; per l'Unione Africana il Parlamento Pan-Africano e la Corte Africana dei diritti dell'uomo e dei popoli (2004).

[54] Il concetto di *comunità di sicurezza* è di DEUTSCH K. – BURRELL S. – KANN R.A., *Political Community and the North Atlantic Area*, Princeton University Press, Princeton 1957.

[55] Le esperienze regionali sono molto diverse tra loro, ed in alcuni casi il modello europeo è accuratamente evitato. E' il caso dell'ASEAN, che ha scelto di cercare una via asiatica al regionalismo, religiosamente rispettosa della sovranità nazionale. In questi casi, l'integrazione incontra maggiori difficoltà, anche se la prospettiva di accesso al Consiglio di Sicurezza può favorire i necessari sviluppi istituzionali.

[56] UN Doc. A/59/L.67.

sostenute anche da una distribuzione meno asimmetrica del potere nel mondo, chiederebbero insieme all'UE la trasformazione del Consiglio di Sicurezza nella camera delle organizzazioni regionali senza diritto di veto. L'ipotesi è tutt'altro che peregrina: le attuali proposte di riforma hanno prodotto molti contrasti in seno a tutti i contesti regionali coinvolti ed i paesi in via di sviluppo sanno bene quanto sia sempre stata illusoria l'idea di influenzare il corso degli eventi nel Consiglio di Sicurezza con un mandato biennale, di cui il primo anno viene in genere da essi speso per l'ambientamento ed il secondo per farsi minacciare di ritorsione dagli Stati Uniti e da altri paesi più potenti, che cercano "consensi" per la propria politica internazionale[57]. Inoltre, un gran numero di paesi non ha mai visto la stanza del Consiglio di Sicurezza, dato che non ci ha mai messo piede[58]. Perciò, la prospettiva di far parte in modo permanente del Consiglio attraverso la propria organizzazione può ben giustificare l'impegno ad accelerare il processo di integrazione regionale, una volta aperta la strada da parte dell'Unione Europea. Certo diversi paesi potrebbero non essere interessati a questo processo: è il caso di quelle medie potenze per le quali è aperta la prospettiva di ingresso nel Consiglio a titolo permanente sulla base del Modello A del Rapporto di Annan; tuttavia, una volta tramontata l'ipotesi di ingresso per la Germania a favore di un seggio europeo si chiuderebbero le speranze anche per gli altri.

L'Unione europea dunque avvierebbe un processo dotato della forza di giungere a conclusione. Se questo avverrà e la velocità del processo dipenderanno in buona misura dalle capacità, dalla volontà e dalle dinamiche interne della stessa UE.

6. GLI OSTACOLI ALL'AVVIO DEL PROCESSO DI RIFORMA

Le diffuse incertezze circa il ruolo dell'UE nella riforma del Consiglio di Sicurezza derivano dalle difficoltà che essa incontra nell'avvio del processo di riforma, che è costituito dal suo ingresso nel Consiglio: le stesse difficoltà che impediscono all'Unione di prendere posizione a favore di una proposta oppure di un'altra.

Oggi l'UE non è ammessa come membro alle Nazioni Unite e non è rappresentata in quanto tale al Consiglio di Sicurezza. Solo nell'Assemblea generale, dal 1974, essa è presente con lo *status* di osservatore (così anche nell'ECOSOC). Né, valutando il comportamento dei

[57] KÖCHLER H., *op. cit.,* p. 17.

[58] Al 2008 ben 73 paesi non sono mai stati eletti al Consiglio di Sicurezza, mentre altri 45 vi hanno partecipato per un solo mandato. Una dettagliata analisi delle anomalie ed asimmetrie nell'elezione dei membri a rotazione del Consiglio è effettuata da SCHWARTZBERG J., *Revitalizing the United Nations. Reform through weighted voting,* Institute for Global Policy/World Federalist Movement, New York 2004, Appendix IV, pp. 68-71.

membri permanenti europei nel Consiglio ed i loro atteggiamenti verso la riforma, grandi illusioni sembrerebbero giustificate.

Mediamente ogni biennio vede la presenza di quattro paesi europei al Consiglio, compresi i due membri permanenti. Il Trattato di Amsterdam pone su di essi degli obblighi specifici nel loro comportamento all'interno dell'organo, che derivano dalla loro *membership* nell'UE: l'art. 19 del Trattato sull'Unione Europea stabilisce che

> Gli Stati membri che sono anche membri del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite si concerteranno e terranno pienamente informati gli altri Stati membri. Gli Stati membri che sono membri permanenti del Consiglio di Sicurezza assicureranno, nell'esercizio delle loro funzioni, la difesa delle posizioni e dell'interesse dell'Unione, *fatte salve le responsabilità che loro incombono in forza delle disposizioni della Carta delle Nazioni Unite* (corsivo aggiunto).

La lettera dell'articolo non implica che tra i paesi europei al Consiglio di Sicurezza e l'UE intercorra un rapporto di rappresentanza, cioè che i paesi interessati (in particolare i membri permanenti) debbano parlare in nome dell'Unione; diversamente, essi dovrebbero limitarsi a difendere le posizioni comuni – sempre che se ne producano, dato il ruolo dell'unanimità nel processo decisionale PESC… – e degli interessi dell'UE, salvo che non si scontrino con le responsabilità che su di essi incombono in forza…delle loro prerogative al Consiglio di Sicurezza, previste dalla Carta dell'ONU. In effetti, l'interpretazione attribuita da Francia e Gran Bretagna agli obblighi conferiti dall'art. 19 è sempre stata minimalista, mentre estensiva è stata quella attribuita ai diritti, limitandosi tali paesi a rispondere alle domande ai meeetings dei capi missione dell'UE a New York, fino a che non si instaurò nel 2001 la prassi dei "briefings art.19", tenuti con frequenza settimanale dalla Presidenza UE, in cui un membro del Consiglio di Sicurezza informa le missioni permanenti dei paesi dell'Unione Europea sulle principali questioni e decisioni relative al Consiglio. Tuttavia, queste iniziative sono volte alla condivisione di informazioni più che al coordinamento. Ciò dimostra la gelosia con la quale Francia e Gran Bretagna conservano le proprie prerogative onusiane e fornisce un'idea di quanto possa essere difficile far accettare ai due paesi una rinuncia al seggio in favore dell'ingresso dell'UE.

Il seggio di Francia e Gran Bretagna nel Consiglio di Sicurezza costituisce parte di un bagaglio che perpetua, nel bene e nel male, un senso di eccezione nazionale nelle relazioni internazionali e che rende tale privilegio perfino più importante che per gli Stati Uniti, i quali si possono permettere, come hanno ampiamente dimostrato, di prescindere dalle Nazioni Unite

quando non funzionali ai propri interessi. Alcuni autori sostengono perfino che il mantenimento delle capacità nucleari da parte dei due paesi sarebbe funzionale proprio a che non vengano messe in discussione le loro prerogative[59]. Il fatto è che poiché i comuni interessi di Francia e Gran Bretagna sono basati storicamente, il Consiglio di Sicurezza non ha effetto europeizzante sulle loro politiche estere, contrariamente a quanto accade ad esempio nell'Assemblea generale, dove le posizioni comuni sono raggiunte nell'oltre il 95% dei casi. Ma un'analisi del comportamento dei due paesi anche nell'Assemblea, dimostra quanto sia importante l' "effetto seggio permanente": se la media di allineamento degli altri paesi a posizioni comuni è circa del 97%, il dato per la Francia è l'85,62% e per la Gran Bretagna 88,26% (dato medio relativo al periodo 1995-2000)[60].

I loro interessi comuni spingono i due membri permanenti a sostenersi a vicenda nei loro privilegi e ciò si ripercuote sul dibattito relativo alla riforma del Consiglio di Sicurezza. Nonostante entrambi si dichiarino sostenitori delle Nazioni Unite, sia Francia che Gran Bretagna nei loro documenti programmatici di politica estera non menzionano né seggio unico né riforme particolari, ma solo la necessità e l'impegno di rafforzare il Consiglio di Sicurezza e, nel caso della Francia, l'opportunità di allargare la composizione dell'organo. Cosa in questo contesto significhi "rafforzamento" non è chiaro, ma lo è il fatto che la preservazione del proprio seggio permanente venga individuato quale indispensabile strumento a questo fine[61]. Sulla base di queste premesse, nel corso dei dibattiti degli anni '90 sulla riforma del Consiglio, Francia e Gran Bretagna inizialmente appoggiarono il *quick fix* (proposto nel 1992), cioè il semplice ingresso di Germania e Giappone: ciò avrebbe esteso le responsabilità per la pace e la sicurezza internazionale in modo più uniforme al di sotto degli Stati Uniti, pur lasciando a Gran Bretagna e Francia un ruolo di *leadership* tra i paesi occidentali, data la diffidenza perdurante di Berlino e Tokyo circa l'azione militare. Dieci anni più tardi, essi hanno appoggiato il *Modello A* contenuto nel Rapporto di Kofi Annan, che avrebbe allargato l'ingresso a sei nuovi membri permanenti (Germania, Giappone, India, Brasile e due non precisati paesi africani) e tre non permanenti. Il Ministro degli Esteri inglese Jack Straw disse nel 2004 che "noi dovremmo essere guidati non solo dalla questione della rappresentanza, ma dal riconoscimento delle responsabilità che la *membership* implica"[62], ignorando la palese

[59] HILL C., *The European powers in the Security Council: Differing interests, differing arenas*, in LAATIKAINEN K.V. – SMITH K.E. (eds.), *The European Union at the United Nations*, Palgrave, New York 2006, p. 62.
[60] I dati sono tratti dal sito *European Union @ United Nations*: http://www.europa-eu-un.org/
[61] Reforming the United Nations – The French Position, Ministère des Affaires étrangères, 2005, http://www.diplomatie.gouv.fr/actu/impression.gb.asp?ART=50359; UK International priorities. A strategy for the FCO, Foreign & Commonwealth Office, december 2003, p. 24, http://www.fco.gov.uk/Files/kfile/FCOStrategyFullFinal,0.pdf. La stessa identica posizione è mantenuta dal governo britannico nel rapporto del marzo 2006.
[62] Citato in HILL C., *cit.*, p. 64.

contraddizione con il fatto che la Gran Bretagna ha appoggiato gli Stati Uniti nell'illegale guerra irachena, che da quando è stato creato il *peacekeeping* (1956) i membri permanenti non forniscono la maggior parte di truppe alle operazioni ONU come invece sarebbe prescritto dallo spirito della Carta di San Francisco[63], e che a partire dalle guerre nell'ex Jugoslavia proprio Francia e Gran Bretagna si sono distinte per la loro refrattarietà a sottoporre le proprie truppe al comando delle Nazioni Unite[64]. Lo stesso Straw, dopo che il Rapporto dell'High-level Panel fu reso pubblico, appoggiò pubblicamente l'ingresso dei G4 (Germania, Giappone, India e Brasile) più due paesi africani, ipotizzando un Consiglio di ben 25 seggi[65].

Ma c'è di più. Quando la Germania e la Spagna manifestarono la loro intenzione di riservare un posto alla Presidenza UE nella loro delegazione per il biennio 2003-2004, furono bloccate da un fronte comune franco-britannico, timoroso che si potessero mettere in moto meccanismi minacciosi dei privilegi dei due paesi.

Infine, va aggiunto che Francia e Gran Bretagna, a giustificazione delle loro pretese, hanno più volte agitato l'argomento che un seggio unico al posto degli attuali quattro (mediamente) farebbe calare la presenza europea all'interno del Consiglio. In realtà, il concetto di *presenza* fisica è diverso da quello ben più rilevante dell'*influenza*, che si sostanzia nella capacità di forgiare le percezioni e le aspettative degli altri. In risposta a questo tipo di giustificazione, può essere utile citare un'intervista rilasciata dall'Alto rappresentante della PESC Javier Solana nel 2003, l'anno delle profonde divisioni sia nel Consiglio di Sicurezza che nell'UE causate dell'intervento statunitense in Iraq: "L'UE non è rappresentata da un seggio nell'ONU. Eppure, i problemi sono cominciati nelle Nazioni Unite. La difficoltà per l'Unione Europea e per me è che l'UE ha quattro membri nel Consiglio di Sicurezza. Immaginate quanta influenza l'UE avrebbe potuto esercitare se avesse parlato con una sola voce. La lezione che abbiamo appreso è che l'Europa perde influenza quando non parla con una sola voce"[66]. Ma una semplice dimostrazione dell'influenza acquisita dall'Unione quando essa parla con una sola voce nell'ONU è costituita dal fatto che quando ciò accade per esempio attraverso il paese che riveste il ruolo di Presidenza dell'Unione, nell'Assemblea generale sono molti i paesi ad allinearsi alla posizione UE e a delegare a loro volta la parola alla sua

[63] Il paradigma del *peacekeeping*, infatti, prevedeva (almeno fino al 1989) che le grandi potenze non partecipassero alle operazioni, dato che l'obiettivo di queste ultime era di evitare che crisi periferiche venissero infettate dal batterio della guerra fredda: v. MACQUEEN N., *The United Nations since 1945. Peacekeeping and the cold war*, Longman, London 1999, pp. 27 e ss.

[64] Anche quando i due paesi sono intervenuti in rinforzo ad operazioni ONU, come in Congo e Costa d'Avorio (Francia) e Sierra Leone (Gran Bretagna), le loro truppe obbedivano a comandi nazionali separati.

[65] STRAW J., *Speech on the 60th Anniversary of the United Nations*, Foreign and Commonwealth Office, London, 27 June 2005: http://www.fco.gov.uk

[66] *Solana: Einheit Iraks muss erhalten bleiben*, in „Die Welt", 24 March 2003.

Presidenza.

Naturalmente, questo stato di cose non nuoce solo alle Nazioni Unite, che rischiano l'irrilevanza per l'impossibilità di ottenere una riforma, ma anche all'Unione Europea, giunta al nodo fondamentale dell'unificazione politica. Se è vero, come ha sostenuto Solana, che la saga irachena non si sarebbe prodotta se l'UE fosse stata presente con un unico seggio al Consiglio di Sicurezza, è anche vero il contrario, cioè che le divisioni in seno al Consiglio hanno prodotto gravi danni all'unità europea. Come già accennato, ciò è dovuto al fatto che il seggio europeo è parte integrante di una politica estera unitaria e non ci può essere la seconda senza che vi sia il primo.

Nonostante questo quadro apparentemente senza speranze, negli ultimi anni vi sono stati degli sviluppi interessanti. Innanzitutto, per la seconda volta in 15 anni, nel settembre 2005 è apparso chiaro che la riforma in grado di portare la Germania al Consiglio di Sicurezza in qualità di membro permanente senza diritto di veto è fallita. Tra i protagonisti vi è stata l'Italia che, come negli anni '90, è stata tra i *leaders* di un movimento di opposizione ad una proposta di riforma, come quella avanzata dai G4, di chiaro carattere egemonico. Negli anni '90 l'Italia aveva proposto un'alternativa al *quick fix* e alla variante del *2+3* (che prevedeva l'ingresso a titolo permanente, oltre a Germania e Giappone, di un paese africano, uno asiatico ed uno latinoamericano) che consisteva nell'introduzione della nuova categoria dei seggi semi-permanenti, ma l'obiettivo ultimo dell'ambasciatore Fulci e del Ministro degli Esteri Andreatta era il seggio europeo[67]. Anche nel 2005, pur avendo l'Italia finito per appoggiare il *Modello B* proposto dal Rapporto Annan - che ipotizzava l'introduzione di otto seggi a durata quadriennale e rinnovabili più un normale seggio a rotazione biennale – essa non ha nascosto le proprie preferenze per un seggio unico per l'Unione Europea. Come non le nascondono la gran parte dei paesi dell'UE, che preferiscono poter essere rappresentati in modo permanente dalla loro organizzazione regionale, di cui possono influenzare gli orientamenti e le politiche, piuttosto che un seggio non permanente. L'ennesimo fallimento non può non aver dimostrato, anche a Berlino, che le speranze tedesche sono destinate a non trovare

[67] Il primo a prospettare l'ipotesi di un seggio unico europeo fu il Ministro degli Esteri Gianni De Michelis, che nel 1990 che suggerì l'ipotesi che Francia e Gran Bretagna facessero un passo indietro a favore, appunto, di un seggio permanente per la CE ed uno per il Giappone. Oltre che utile per bloccare qualsiasi velleità di accesso tedesco alla *membership* permanente del Consiglio, ciò avrebbe costituito, secondo l'Italia, un valido strumento per il rafforzamento della Politica Estera e di Sicurezza Comune, che sarebbe nata poco dopo con il Trattato di Maastricht. A tal fine, De Michelis propose che tale prospettiva fosse discussa nel contesto della Conferenza intergovernativa sull'Unione Politica, che si aprì nell'aprile del 1991: BOURANTONIS D., *The history and politics of UN Security Council reform*, Routledge, London 2005, p. 35. Alcuni anni più tardi, l'ambasciatore Fulci intendeva utilizzare la candidatura italiana al Consiglio di Sicurezza per il biennio 1995-1996, oltre che per accrescere il peso di Roma, anche per costituire l'embrione di un ipotetico seggio europeo futuro: MASTROLILLI P., *Lo specchio del mondo. Le ragioni della crisi dell'ONU*, Laterza, Roma-Bari 2005, p. 77. Da ultimo, il governo Prodi ha annunciato di voler mettere a disposizione dell'Unione Europea il proprio seggio per il biennio 2007-2008.

soddisfazione. Oltretutto, la prospettiva di tre seggi permanenti europei suscita irritazione anche al di fuori del continente europeo, in Asia, Africa e America Latina.

Anche la coesione dei paesi europei in seno al Consiglio di Sicurezza è aumentata negli ultimi anni, e l'UE stessa ha aumentato la propria presenza nel Consiglio attraverso discorsi, la presentazione di documenti e dichiarazioni (da 15 del 1990 a 86 nel 2000)[68]. La concertazione tra Francia, Gran Bretagna e i membri regolarmente eletti, prescritta dall'art. 19 TUE, è aumenta attraverso riunioni regolari; i due membri permanenti sono ora più aperti, soprattutto grazie agli sviluppi verso una Politica Europea di Sicurezza e di Difesa, che hanno reso assurdo che la politica di sicurezza europea si riducesse ad una sorta di riserva franco-britannica; l'Alto Rappresentante per la Politica Estera e la Sicurezza Comune viene invitato sempre più spesso ad esprimere il punto di vista europeo, così come la Presidenza UE.

Il Trattato di Lisbona, oggi in fase di ratifica, se venisse approvato produrrebbe ulteriori passi in avanti. Innanzitutto esso prevede l'attribuzione all'UE della personalità giuridica, la cui mancanza osta alla partecipazione dell'Unione non solo al Consiglio di Sicurezza, ma alle Nazioni Unite *tout court*[69]. Inoltre, esso conferisce anche le competenze del commissario per le relazioni esterne all'Alto Rappresentante della PESC che, nominato dal Consiglio europeo, diviene anche membro e vice-presidente della Commissione. Ciò produrrebbe sia il rafforzamento di Mr. PESC, così destinato a diventare la voce della Politica Estera e di Sicurezza Comune, sia della Commissione nella sua veste di governo europeo, tenuto anche conto del fatto che il suo Presidente dovrebbe per la prima volta essere nominato sulla base dei risultati elettorali. La proiezione esterna dell'UE ne esce più robusta, pur senza portare ad una politica estera unitaria; soprattutto, si giungerebbe alla contraddizione, pur depotenziata nel passaggio dalla Costituzione europea al Trattato di Lisbona[70], di avere un commissario europeo (l'Alto Rappresentante) che rappresenterà l'UE nei rapporti con l'esterno ma non potrà farlo alle Nazioni Unite. In quest'ultimo contesto, l'UE dovrebbe avvalersi di Francia e Gran Bretagna, il che sarebbe assurdo, oppure sperare in un invito al Consiglio di Sicurezza, come già oggi avviene di frequente per l'Alto

[68] HILL C., *op.cit.*, p. 59.

[69] Oggi titolare di personalità giuridica è invece la Comunità Europea, che infatti partecipa a pieno titolo ad organizzazioni internazionali come il WTO o la FAO. La partecipazione all'ONU invece coinvolge la PESC, politica esterna alle competenze comunitarie. Il Trattato di Lisbona pone fine a tale situazione stabilendo la fusione della Comunità con l'Unione Europea, ed attribuendo a quest'ultima personalità giuridica: ZILLER J., *Il nuovo trattato europeo*, Il Mulino, Bologna 2007, pp. 142 e ss.

[70] Il testo della Costituzione europea infatti prevedeva la figura del Ministro degli Esteri europeo, con le identiche competenze e caratteristiche attribuite ora a Mr. PESC. La decisione di mantenere la denominazione di Alto Rappresentante, serve proprio ad indicare che tale figura in realtà non è un ministro degli esteri ma rimane, pur rafforzato, il segretario del Consiglio Affari Generali.

Rappresentante PESC. Si tratta di una di quelle contraddizioni evolutive di cui è ricca la storia dell'integrazione europea e che stimolerebbe il progresso politico ed istituzionale dell'Unione sulla strada dello sviluppo delle adeguate condizioni compatibili con il seggio europeo.

Gli ostacoli alla riforma, tuttavia, sono anche esterni all'UE e sono di natura tecnica e politica. In particolare, l'ammissione di un attore non statuale all'ONU richiederebbe un emendamento del suo Statuto, e dunque il consenso dei 2/3 dei membri dell'Assemblea generale anche in sede di ratifica, ivi compresi i membri permanenti del Consiglio (art. 108 Carta ONU). Esigenza analoga vale per la partecipazione dell'Unione a tutte le organizzazioni internazionali, e non sempre l'esito è positivo: per questo motivo, ad esempio, nell'ILO l'UE gode solo dello *status* di osservatore e nelle istituzioni di Bretton Woods essa non riesce ad entrate per esplicita opposizione degli Stati Uniti, nonostante essa detenga la competenza esclusiva in materia di politica monetaria. Il problema non è rappresentato solo dal voto dei cinque membri permanenti: non è detto, infatti, che un seggio comune europeo riscuota la simpatie di tutti i paesi in via di sviluppo, molti dei quali potrebbero interpretare l'operazione in chiave di politica di potenza, vedendo l'UE come un attore coloniale. La permanenza di questo tipo di percezioni dipende dalla limpidezza del progetto politico europeo (non giova, ad esempio, l'atteggiamento europeo in materia di politica agricola comune) e dalla chiarezza con cui l'Unione saprà rendere manifesta la propria visione del mondo ed anche la propria idea sulla riforma del Consiglio. Il che rimanda alle conclusioni contenute nel prossimo paragrafo. Ad ogni modo, potrebbe essere utile il ricorso in via temporanea all'art.22 della Carta, che dà la possibilità all'Assemblea generale di istituire a maggioranza gli organi sussidiari necessari alle sue funzioni. Il ricorso a questo strumento è stato più volte proposto come primo passo verso un parlamento mondiale[71], ma potrebbe essere utilizzato anche per creare una camera delle organizzazioni regionali con funzione consultiva, il che permetterebbe il rafforzamento della coesione in seno alle organizzazioni partecipanti e la maturazione di una rivendicazione comune.

7. CONCLUSIONI

Il ruolo dell'Unione Europea nella riforma del Consiglio di Sicurezza è importante innanzitutto per un elemento fondamentale: permette di individuare un processo sostenibile

[71] BARNABY F. (ed.), *Building a more democratic United Nations*, Frank Cass, London 1991; al contrario, sull'inutilità di questo strumento v. KÖCHLER H., *The United Nations and international democracy: The quest for UN reform*, I.P.O Research Paper, Vienna 1997.

(una strategia) che rende un particolare tipo di proposta – la trasformazione del Consiglio nella camera delle organizzazioni regionali – più realistica delle altre.

Inoltre, l'UE pone le basi affinché questo processo si avvii, creando gradualmente le condizioni politiche necessarie. Si tratta di un processo di lungo periodo e non privo di contraddizioni. Esso è condotto soprattutto dalla politica estera strutturale dell'Unione e procede lontano dai riflettori, che sono puntati prevalentemente sulla PESC. Proprio per questo, probabilmente, è stato in grado di produrre dei discreti risultati. Anche in questo caso, un paragone con le Nazioni Unite può essere utile: il processo di internazionalizzazione dei diritti umani si è sviluppato in seno all'ONU, seppur lentamente, proprio perché ha seguito un percorso lontano dall'*high politics* e dai principali interessi degli stati, che si scontravano nel Consiglio di Sicurezza; non grazie all'appoggio convinto dei governi dunque, ma perché questi ultimi non vi hanno rivolto un'eccessiva attenzione[72]. L'ONU è stata così capace di sviluppare un paradigma che costituisce oggi un potente strumento in grado di generare grandi trasformazioni ideologiche, teoriche e nella *governance* internazionale.

Sia nel caso dell'ONU che dell'UE, tuttavia, proprio perché meno visibili, tali processi non sono stati in grado di oscurare, sciogliere o marginalizzare i grandi nodi che rimangono irrisolti e che consegnano al mondo un'immagine di inadeguatezza e di fallimenti: la riforma del Consiglio di Sicurezza da un lato e la mancanza di una politica estera unitaria, dall'altro.

A causa di queste contraddizioni, in entrambi i casi i successi rimangono incompleti e soprattutto poco visibili perché scaturiti da processi che avvengono all'ombra dei giochi tra sovranità. Nel caso dell'ONU, a fronte di tanti documenti politici e giuridici e di tanti sistemi politici e quasi-giurisdizionali di tutela istituiti nel suo contesto, i diritti umani non possono essere effettivamente tutelati a causa dell'inadeguatezza del Consiglio di Sicurezza. Nel caso dell'UE, lo sdoppiamento tra PESC e politica estera strutturale, dovuto alla mancanza di una politica estera unitaria, da un lato impedisce che il contributo offerto dall'Unione alla costruzione di un nuovo ordine mondiale, di cui la riforma dell'ONU è parte integrante, sia perseguito come dovrebbe e sia percepito all'esterno (il resto della comunità internazionale, la società civile) come dovrebbe; dall'altro, esso impedisce che l'UE avvii questo processo di riforma del Consiglio entrandovi con un proprio seggio.

Sia l'ONU che Unione Europea si trovano dunque di fronte ai punti nodali della propria storia, e il rilancio dell'una dipende da quello dell'altra. E' l'UE, tuttavia, che appare

[72] Papisca definisce il diritto internazionale dei diritti umani un "passo falso" degli stati, disfunzionale, cioè, al loro pervicace tentativo di preservazione della propria sovranità: PAPISCA A., *Democrazia internazionale, via di pace. Per un Nuovo Ordine internazionale democratico*, Franco Angeli, Milano 1995, pp. 86 e ss.

oggi disporre degli strumenti per orientare il corso della storia. Deve solo cominciare ad usarli seriamente, progredendo verso l'unità politica. Ma anche l'Unione Europea ha bisogno di aiuto, cioè di alleati.

8. POST SCRIPTUM

L'integrazione europea sta attraversando un momento critico, perché deve varcare la soglia dell'unificazione politica: le resistenze da superare sono apparentemente invincibili, come dimostra il tortuoso corso delle ratifiche del Trattato di Lisbona. D'altro canto, la riforma del Consiglio di Sicurezza è bloccata e non è pensabile che si sblocchi senza che l'UE giochi un ruolo decisivo.

Il processo d'integrazione europea, così come le Nazioni Unite, hanno goduto in passato dell'appoggio degli Stati Uniti. Oggi, al contrario, né l'unità politica dell'Europa né un'adeguata riforma del Consiglio di Sicurezza possono contare sull'attivo sostegno dell'unica superpotenza rimasta. Perciò, vale la pena di indagare, seppur molto superficialmente, il ruolo attuale e potenziale di quella che è stata definita dal New York Times "la seconda superpotenza", la società civile globale, nel duplice processo di rafforzamento dell'integrazione europea e di riforma del Consiglio di Sicurezza. L'operazione è ancor più giustificata se si pensa al precedente della caduta del Muro di Berlino, che ha messo in luce come le grandi trasformazioni siano il prodotto di spinte che provengono sia dall'alto che dal basso: in quel caso, si trattava della CSCE e proprio della nascente società civile globale[73].

Le OING ed i movimenti della società civile globale, intesa come "l'ambito in cui individui, associazioni, gruppi di interesse pubblico, movimenti, istituzioni, enti interagiscono trasversalmente rispetto agli stati ed indipendentemente rispetto ad essi, alle organizzazioni internazionali e alle forze del mercato globale, articolando domande, proposte, idee per il perseguimento del bene collettivo a livello globale"[74], a causa della crescente complessità e fluidità della realtà globale, vanno prendendo coscienza del fatto che le specifiche questioni di loro interesse – sviluppo, pace, diritti civili e politici, ambiente, nonviolenza, diritti economici e sociali – sono sempre più interdipendenti. Inoltre, tali soggetti stanno maturando una crescente condivisione del convincimento che per raggiungere i loro obiettivi statutari devono

[73] KALDOR M., *The ideas of 1989: the origins of the concept of global civil society*, in Transnational Law and Contemporary Problems, n.2, vol. 9, 1999.
[74] FINIZIO G., *La riforma del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite: attori e condizioni politiche*, CSF Paper, Centro Studi sul Federalismo, Torino 2005, pp. 80 ss.: http://www.csfederalismo.it/Papers/PP_Finizio.pdf

unirsi in rete (networking) e occuparsi della riforma delle istituzioni internazionali, che non sono intrinsecamente in grado di assicurare quei beni pubblici globali cui i propri obiettivi statutari sono in qualche modo legati. Non a caso, sono in via di diffusione e rafforzamento *networks* transnazionali comprendenti associazioni e movimenti che si occupano dei temi più diversi, che chiedono la riforma delle Nazioni Unite o di altre istituzioni e avanzano proposte in tal senso[75]. A causa degli stessi processi che hanno portato Unione Europea e Nazioni Unite a maturare un comune approccio alla sicurezza e alla *governance* mondiale, la società civile globale sta divenendo un prezioso alleato per entrambi, e dunque per la riforma del Consiglio di Sicurezza.

Va detto, tuttavia, che la *issue* della riforma del Consiglio non è al vertice delle attenzioni della società civile globale, probabilmente perché è la questione più spinosa. Ben maggiore successo riscuote il tema, ad esempio, dell'istituzione di un parlamento mondiale: la creazione di qualcosa che non esiste, avendo già a disposizione un modello ed un processo da replicare (il Parlamento Europeo ed il processo che ha portato alla sua elezione diretta ed al suo rafforzamento) rende più semplice l'elaborazione di proposte concrete; inoltre, l'idea di un parlamento delle Nazioni Unite risponde maggiormente al primo desiderio della società civile, quello di "contare" in un contesto democratico. La partecipazione e la democrazia sono ai primi posti negli interessi della società civile globale. Tutt'altro tipo di sentimenti suscita la questione del Consiglio di Sicurezza: qui il sistema appare bloccato dall'acerrima volontà degli stati più potenti di mantenere le posizioni di potere, e il discorso della sua riforma risale praticamente ai primi anni successivi alla nascita dell'ONU (quasi sessant'anni!). Le implicazioni di una sua riforma richiedono una conoscenza approfondita delle relazioni internazionali ed uno sforzo intellettuale maggiore. Non per nulla, nella maggior parte dei casi, le proposte della società civile in proposito si limitano all'abolizione del potere di veto ed all'allargamento del Consiglio. Se ciò sia sufficiente e come arrivarci rimane nell'oscurità. La società civile, inoltre, è portata a sviluppare un approccio costituente, piuttosto che ad immaginare un processo di lungo periodo. Ciò non toglie, tuttavia, che il processo di maturazione della società civile globale, prodotto dalla circolazione delle idee più illuminate e dalla sedimentazione di esperienze e conoscenze, porterà alla ribalta anche il Consiglio di

[75] Solo per citare alcuni esempi, nel 2000 si è tenuto a New York il Millennium Forum, che ha riunito più di 1000 organizzazioni non governative e che ha prodotto un documento che chiede la riforma democratica dell'ONU; il Forum Sociale Mondiale ospita ormai regolarmente più di un *workshop* sulla democrazia internazionale e sull'istituzione di un parlamento mondiale; la Tavola della Pace, che riunisce decine di associazioni e di enti locali che si battono per la pace, organizza ogni due anni l'Assemblea dell'ONU dei Popoli, che chiede immancabilmente la riforma delle Nazioni Unite e delle altre istituzioni internazionali.

Sicurezza e la proposta della sua trasformazione nella camera delle organizzazioni regionali. In Italia, il documento dell'Assemblea dell'ONU dei Popoli (settembre 2005) ha accolto la proposta del Movimento Federalista Europeo (e Mondiale) in questo senso. E' solo l'inizio, ma il crescente ruolo che la società civile esercita nel sistema politico globale sarà in grado di imprimere una forte spinta "dal basso" alla riforma del Consiglio di Sicurezza, che dovrà essere raccolta dall'Unione Europea e dalle altre organizzazioni regionali.

D'altro canto, la società civile globale appare molto meno interessata alle vicende istituzionali dell'Unione europea che non a quelle delle Nazioni Unite. Probabilmente le ragioni sono molteplici: in Europa il ricordo della guerra è ormai distante, anche se è molto vicina l'immagine delle guerre balcaniche; nonostante l'esperienza dei diritti umani sia nata in Europa, solo in tempi relativamente recenti l'Unione Europea ha deciso di eleggerne il paradigma quale base ideologica e fondante della propria identità e costruzione; l'integrazione nel settore della politica estera e militare è vista con sospetto da quella parte di società civile che teme la creazione di un esercito europeo con le stesse caratteristiche e le stesse conseguenze sulla società degli eserciti tradizionali; l'UE è vista, da parte dei movimenti e delle organizzazioni di società civile, come uno strumento del neoliberismo e del capitale, piuttosto che come un attore sui cui investire energie per cambiare le Nazioni Unite e la *governance* mondiale. L'ONU al contrario è vista come un attore "buono in sé", "vittima quanto noi" dei poteri forti e dei rapporti di potenza tra gli stati, e dunque come un'organizzazione che vale la pena salvare e rafforzare.

Eppure, la questione del Consiglio di Sicurezza, più ancora che quella del Parlamento Mondiale, può difficilmente prescindere da un ruolo dell'UE che deve costruirsi le capacità istituzionali, oltre che la volontà, per essere incisiva a questo riguardo. L'UE è ad un punto critico nel suo processo di integrazione, da cui dipende non solo il benessere e la sicurezza degli europei ma anche la qualità di un processo di trasformazione del mondo nel quale l'UE ha un ruolo fondamentale, e che ha come corollario la riforma dell'ONU e del Consiglio di Sicurezza. La comprensione di questo processo da parte della società civile globale e la maturazione dell'interesse per la riforma del Consiglio e per l'accelerazione dell'integrazione europea costituisce un requisito essenziale per superare gli ostacoli che contemporaneamente impediscono tanto la prima, quanto la seconda. D'altro canto, il ritardo con cui ciò avviene è dovuto anche alla stessa UE, che non riesce più "a far sognare l'uomo della strada", a far breccia nell'immaginazione popolare. Ciò a sua volta è dovuto al fatto che l'UE non riesce ad enucleare e a perseguire con la necessaria determinazione un progetto chiaro e coerente per un mondo giusto, pacifico e democratico, capace di farla percepire come la portatrice delle forze

progressive della storia, il che dipende, a sua volta, dal fatto che la politica estera europea non è unitaria, sia nel senso che la PESC è intergovernativa, sia nel senso che PESC e politica estera strutturale percorrono due binari non certo divergenti, ma separati. Si crea perciò un circolo vizioso, che non aiuta l'integrazione europea ed allontana la società civile globale, un potenziale buon alleato.

Il circolo vizioso va spezzato, al che potrebbe giovare un maggior investimento dell'UE sull'ONU e sul suo futuro, nonché il contributo dell'università, cui spetta di rendere visibile ciò che spesso lo è poco: il ruolo, attuale e potenziale, di una partnership UE-ONU per un mondo pacifico, giusto e democratico.

RESEARCH PAPER

Centro Studi sul Federalismo
Via Real Collegio, 30
10024 Moncalieri (TO) - Italy
Tel. + 39 011.6705024
Fax + 39 011.6705081
E-mail: info@csfederalismo.it