



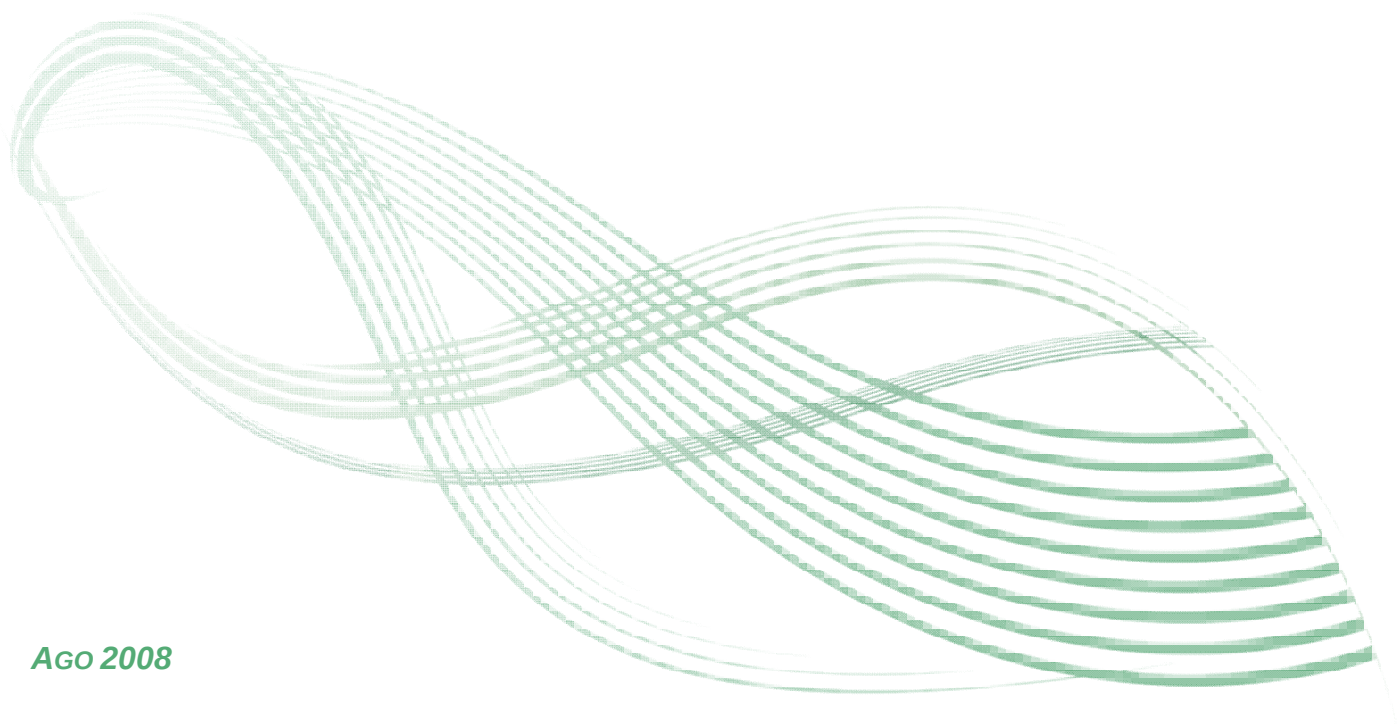
CENTRO STUDI SUL FEDERALISMO

RESEARCH PAPER

IL CONSIGLIO DI SICUREZZA DELL'ONU: UN INVENTARIO CRITICO DELLE PROPOSTE DI RIFORMA

Giovanni Finizio

Ago 2008



ISSN: 2038-0623
ISBN 9788896871225

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 be made according to copyright law, providing information on the source.



**IL CONSIGLIO DI SICUREZZA DELL'ONU:
UN INVENTARIO CRITICO DELLE PROPOSTE DI RIFORMA**

Giovanni Finizio

CENTRE FOR STUDIES ON FEDERALISM – TURIN

SOMMARIO

CAPITOLO UNO: I LIMITI DEL CONSIGLIO DI SICUREZZA E LA NECESSITA' DI RIFORMA

1. Le ragioni di un'istituzione
2. I limiti del Consiglio di Sicurezza
 - 2.1. Il deficit di efficacia del Consiglio di Sicurezza
 - 2.2. Il deficit di rappresentatività del Consiglio di Sicurezza
 - 2.3. Rappresentatività vs. efficacia?
 - 2.4. Il deficit di legittimità del Consiglio di Sicurezza
3. La riforma che non può attendere, ma che attende tempi migliori

CAPITOLO DUE: UN INVENTARIO RAGIONATO DELLE PRINCIPALI PROPOSTE DI RIFORMA DEL CONSIGLIO DI SICUREZZA

1. I limiti nell'individuazione dei parametri per la riforma del Consiglio di Sicurezza
 - 1.1. Efficacia e rappresentatività
 - 1.2. Il “realismo della riforma”
 - 1.3. La “sostenibilità” della riforma
 - 1.4. Gli ostacoli verso la riforma del Consiglio di Sicurezza
2. L'allargamento del Consiglio di Sicurezza
 - 2.1. L'allargamento dei membri permanenti
 - 2.1.1. Un fallimento basato su un fraintendimento
 - 2.2. Una terza categoria di seggi
 - 2.3. L'allargamento dei membri non permanenti
3. La riforma del veto
4. La riforma attraverso il voto ponderato

- 5. L'approccio regionalista alla riforma del Consiglio di Sicurezza
- 5.1. La riconcettualizzazione regionalista del voto ponderato
- 5.2. La trasformazione del Consiglio di Sicurezza nella Camera delle organizzazioni regionali
- 5.3. La riforma non cade dal cielo
- 5.3.1. La via diplomatica (top-down)
- 5.3.2. La strategia costituente (bottom-up)
- 5.4. I nodi della proposta

CONCLUSIONI

BIBLIOGRAFIA

CAPITOLO PRIMO

I LIMITI DEL CONSIGLIO E LA NECESSITÀ DI RIFORMA

L'obiettivo di questo saggio è di redigere un inventario delle principali proposte di riforma del Consiglio di Sicurezza, per offrirne contestualmente una valutazione comparata. L'operazione di presentazione delle proposte non ha nessuna pretesa di esaustività¹, né ha l'intento di offrire una aggiornata ricostruzione storica del dibattito sulla riforma del Consiglio². Essa mira, piuttosto, ad individuare le principali categorie cui esse si possono ascrivere, individuandone le logiche di fondo. A tal fine sono necessarie alcune operazioni preliminari, di cui si occuperà questo capitolo: innanzitutto, va compresa la struttura del Consiglio di Sicurezza, inquadrandola nel contesto storico e nei processi di lungo periodo delle relazioni internazionali che lo hanno generato, al fine di cogliere non solo i suoi obiettivi ma anche i suoi limiti; su queste basi, vanno fissati i parametri sui quali impostare le valutazioni oggetto del capitolo successivo.

1. LE RAGIONI DI UN'ISTITUZIONE

Le caratteristiche ed i limiti del Consiglio di Sicurezza possono essere descritte e comprese solo contestualizzandole nei processi di lungo periodo che le hanno generate. Rilevanti, ai nostri fini, sono in particolare tre elementi che descriveremo qui di seguito.

A. Il processo di organizzazione internazionale. Le Nazioni Unite, come noto, sono un'organizzazione internazionale, che dal punto di vista giuridico può essere definita come un'associazione di stati che si basa su un accordo stipulato da almeno tre governi, dotata

¹ La mole delle proposte, infatti, è piuttosto considerevole, eccessiva nell'economia di questo lavoro: si veda, ad esempio, FRÖHLICH M. – HÜFNER K. – MÄRKER A., *Reform des UN Sicherheitsrats: Modelle, Kriterien und Kennziffern*, Deutsche Gesellschaft für die Vereinte Nationen, Berlin 2005, in cui si leggono quasi 100 proposte di riforma.

² Esistono diversi saggi che assolvono egregiamente allo scopo, pur muovendo da prospettive diverse: ad esempio, BOURANTONIS D., *The history and politics of UN Security Council reform*, Routledge, London 2005; BARGIACCHI P., *La riforma del Consiglio di Sicurezza tra soluzioni transitorie e proposte regionalistiche*, Saggio non pubblicato; BARGIACCHI P., *Riformare il Consiglio di Sicurezza inseguendo ancora l'enlargement o, in alternativa, elevando il grado di giuridicità?*, in "Grotius", n. 3, 2006, pp. 161-199; VON FREIESLEBEN J., *Reform of the Security Council*, in Center for UN Reform Education, *Managing change at the United Nations*, New York 2008.

di un segretariato permanente per la realizzazione di obiettivi comuni attraverso lo svolgimento di attività unitarie³. Da un punto di vista politico generale, l'ONU costituisce una tappa del processo di organizzazione internazionale, originatosi nel XIX secolo per istituzionalizzare, facilitare e promuovere la cooperazione tra gli stati in un contesto di anarchia internazionale, nel quale tuttavia si andava registrando una crescente interdipendenza provocata dallo sviluppo della scienza e della tecnica e, in definitiva, dell'evoluzione del modo di produrre, che poneva agli stati sfide e problemi che essi non potevano risolvere da soli⁴. In altre parole, con l'aumento dell'interdipendenza gli stati hanno dato vita a strutture permanenti per tentarne la gestione, per affrontare le sfide che il mondo esterno poneva non solo alla propria sopravvivenza in quanto entità politiche indipendenti, ma anche alla propria legittimità di fronte ai propri cittadini, la quale passa attraverso la fornitura di beni pubblici che giustificano l'esistenza stessa dello stato, primo tra tutti la sicurezza. Così, dalle prime organizzazioni a basso contenuto politico e di natura tecnica, create a fini di semplice *coordinamento* (per esempio l'Unione Internazionale Telegrafica, 1865, o l'Unione Postale Generale, 1874), si giunse ad esperienze come la Società delle Nazioni, la prima organizzazione a vocazione universale e a fini politici generali che costituisce l'antecedente storico delle Nazioni Unite, che a loro volta rappresentano un'ulteriore e più evoluta tappa di questo processo.

B. Il cammino verso la pace positiva. Questo processo è legato a quello di organizzazione internazionale sopra descritto e ne costituisce un aspetto o, per meglio dire, un'evoluzione. Le Nazioni Unite e le caratteristiche - a cominciare da quelle del Consiglio di Sicurezza - che la differenziano da esperienze precedenti, infatti, sono il prodotto di un processo che ha avuto origine nella filosofia politica e che è stato accelerato dall'evoluzione della guerra e dei suoi strumenti, dall'aumento della sua distruttività e della sua estensione, il che a sua volta costituisce un aspetto del rafforzamento dell'interdipendenza e dell'evoluzione del modo di produrre alla base dell'organizzazione internazionale. Le Nazioni Unite, però, si spingono oltre l'esperienza delle organizzazioni internazionali classiche in quanto contengono un embrione di sopranazionalità, che si esprime proprio nel Consiglio di Sicurezza. Va ricordato che l'ONU venne ideata ancora quando era in corso la seconda guerra mondiale - che provocò quattro volte le vittime della prima - per rispondere all'imperativo, avvertito non solo dalle grandi potenze in lotta contro l'Asse ma dall'intera comunità internazionale, di abolire di diritto e di fatto la guerra quale strumento di politica internazionale. A tal fine, la

³ MARCHISIO S., *L'ONU. Il diritto delle Nazioni Unite*, Il Mulino, Bologna 2000, p. 15.

⁴ CAFFARENA A., *Organizzazioni internazionali*, Il Mulino, Bologna 2001, pp. 11 e ss.; PAPISCA A. – MASCIA M., *Le relazioni internazionali nell'era dell'interdipendenza e dei diritti umani*, CEDAM, Padova 1997, pp. 115-119; LEVI L., *Crisi dello stato e governo del mondo*, Giappichelli, Torino 2005, p. 185.

nuova organizzazione si pose quale prima vera traduzione pratica del concetto di *pace positiva*, cioè dell'idea secondo cui la pace non si risolve nell'assenza di guerra, cioè nell'intervallo tra due guerre, che costituisce l'unico risultato possibile con l'approccio tradizionale della *balance of power*, ma è l'*istituzione* di un ordinamento giuridico garantito da un potere superiore agli stati e dunque dall'accentramento della sovranità necessario affinché agli stati, non più *superiores non recognoscentes*, venga impedito di muoversi guerra⁵. Tale obiettivo, fino alle Nazioni Unite, era rimasto relegato interamente al regno della filosofia politica: nel corso dei secoli, pensatori come Dante, Enrico IV, William Penn, Abbé de Saint-Pierre, Hamilton, Jay e Madison, Kant erano giunti a proporre soluzioni politiche di tipo sopranazionale per porre fine alla guerra⁶. Proprio il Consiglio di Sicurezza rappresenta l'organo in cui i principi della pace positiva sono stati per la prima volta abbozzati nella pratica delle istituzioni e delle relazioni internazionali, il che può essere agevolmente chiarito confrontandolo con l'esperienza precedente – e fallimentare – della Società delle Nazioni. Quest'ultima era basata sull'integrità del principio della sovrana eguaglianza degli stati e dunque sulla ferrea regola dell'unanimità nel processo decisionale; nel suo concepimento era mancata la volontà politica di affidare ad un organo unico e più ristretto rispetto alla *membership* complessiva dell'organizzazione la responsabilità primaria di garantire la pace e la sicurezza internazionale, cosicché le competenze tra il Consiglio e l'Assemblea si sovrapponevano in tali materie; il primato del principio di sovranità non permetteva il conferimento all'organizzazione di un vero e proprio potere esecutivo in grado di implementare le decisioni stabilite, lasciando ad ogni paese la facoltà di partecipare o meno alle operazioni legittimate dalla Società, né permetteva l'attribuzione ai suoi organi di poteri vincolanti, né, ancora, permetteva di immaginare un corpo di polizia proprio dell'organizzazione in grado di eseguire con la forza, se necessario, quanto stabilito. Al

⁵ KANT I., *Scritti politici e di filosofia della storia e del diritto*, UTET, Torino 1965, p. 291.

⁶ Dante, nel suo *De Monarchia* (1310), proponeva la creazione di una monarchia universale; William Penn, il Quacchero fondatore della Pennsylvania, teorizzò nel 1688 la creazione di uno stato federale europeo che governasse le relazioni tra gli stati sovrani esistenti sulla base della filosofia del contratto sociale; Abbé de Saint-Pierre, nel suo piano *Perpetual Peace* (1713), invocava invece una confederazione europea originata dall'accordo tra gli stati del tempo, nel loro interesse ad evitare i costi di un'altra guerra e a mantenere inviolata la propria sovranità; Alexander Hamilton, John Jay e James Madison teorizzarono nei *Federalist Papers* l'istituzione di una federazione sul continente americano che sostituisse la precedente confederazione la quale, lasciando impregiudicata la sovranità delle repubbliche coinvolte, lasciava aperta la possibilità della guerra; Kant, infine, in *Per la pace perpetua* (1795), teorizzava l'esigenza di una federazione mondiale. Per un approfondimento si veda BARATTA J.P., *The politics of world federation, vol. I: United Nations, UN reform, atomic control*, Praeger, Westport 2004, pp. 27 e ss.; ARCHIBUGI D., *Models of international organization in perpetual peace projects*, in "Review of International Studies", n. 2, vol. 18, 1992, pp. 295-317; ARCHIBUGI D. – VOLTAGGIO F. (a cura di), *Filosofi per la pace*, Editori Riuniti, Roma 1999. Quanto alle Nazioni Unite, Roosevelt dichiarò alla nazione nel suo discorso della vigilia di Natale del 1943 che i popoli del mondo "are fighting for the attainment of peace – not just a truce, not just an armistice – but peace that is as strongly enforced and as durable as mortal man can make it", in "The New York Times", 25 December 1943.

contrario, il Consiglio di Sicurezza è stato individuato con chiarezza quale organo investito della responsabilità primaria di garantire la pace e la sicurezza internazionale; è stato concepito come un organo ristretto (inizialmente undici membri, poi quindici) e dalle aspirazioni rappresentative non solo dell'intera comunità internazionale, ma dei rapporti di potere che la governavano; è stato dotato del potere di produrre decisioni vincolanti per l'intera comunità internazionale e del potere di coercizione necessario ad implementarle, attraverso la previsione di contingenti messi dagli stati a disposizione dell'organizzazione e del Consiglio anche in via permanente⁷. Tali sviluppi mostrano chiaramente come il Consiglio di Sicurezza rappresenti con le sue prerogative un passo in avanti sulla via della sopranazionalità, provocato dall'evoluzione del modo di produrre e dal contesto storico delle relazioni umane e inter-statali.

C. La persistenza della politica di potenza. Se è vero che le Nazioni Unite rappresentano una tappa sul cammino verso la pace positiva, lo è altrettanto che esse sono distanti da un governo mondiale. Perciò, nell'analisi del Consiglio di Sicurezza rimane centrale la politica di potenza, che in assenza di un governo sopranazionale rimane un fattore fondamentale della politica internazionale. L'ordine mondiale postbellico ha visto la centralità dell'egemonia degli Stati Uniti ed è stato da essa costruito, e le Nazioni Unite, pilastro istituzionale di tale ordine, sono state ideate dal presidente Franklin D. Roosevelt per sostenere e rafforzare l'egemonia statunitense, fornendo agli stati "governati" il fondamentale bene pubblico della pace e della sicurezza internazionale e contribuendo così a legittimare la funzione di governo del sistema esercitata dalla superpotenza⁸. A conferma di quanto le Nazioni Unite rispecchino la *power politics* basti prendere in considerazione la struttura dell'ONU ed il suo processo decisionale. Come noto, l'Assemblea generale è il luogo della rappresentanza dell'intera comunità internazionale, nella quale vige il principio della sovrana eguaglianza e del principio "one country, one vote": per questo motivo, ad essa fu attribuito dagli Stati Uniti e dalle grandi potenze il ruolo di forum di discussione, e non di organo esecutivo o legislativo. Il Consiglio di Sicurezza, invece, principale sito decisionale

⁷ Gli artt. 43 e ss. della Carta, che prevedono tale tendenziale accentramento dell'uso della forza da parte del Consiglio di Sicurezza, come noto non sono stati mai implementati: il motivo originario era costituito dalla frattura della comunità internazionale provocata dalla guerra fredda, ma la caduta del muro di Berlino non ha modificato la situazione, nonostante la concordia tra le grandi potenze dei primi anni '90 simboleggiata dall'auspicio di un "nuovo ordine mondiale" espresso dal presidente Bush nel contesto della prima guerra del Golfo, e nonostante gli ammonimenti del Segretario generale Boutros-Ghali, il quale metteva in luce come chiusa l'epoca del bipolarismo non vi fossero più scusanti alla mancata applicazione di tale parte della Carta: BOUTROS-GHALI B., *An agenda for peace*, United Nations, New York 1992.

⁸ Questa è la posizione delle c.d. *teorie della stabilità egemonica*, che individuano nella fornitura di beni pubblici al sistema, come la stabilità monetaria e la sicurezza internazionale, la funzione universale che, esercitata dalla potenza egemonica, le permette di riscuotere legittimazione dalla comunità internazionale nella propria posizione di comando: KINDLEBERGER C., *Dominance and leadership in the international economy*, in "International Studies Quarterly", XXV, 1981, n. 3, pp. 242-254.

dell'organizzazione, fu concepito in modo che la *membership* fosse strutturata su due livelli: da un lato cinque membri permanenti, cioè i paesi vincitori della seconda guerra mondiale (Stati Uniti, Francia, Gran Bretagna, URSS e Cina), cui è stato attribuito il diritto di veto su tutte le questioni non procedurali (art. 27)⁹, e dall'altro i restanti sei (oggi dieci), eletti a rotazione biennale dall'Assemblea generale e detentori di un diritto di voto semplice. Così, il processo decisionale in seno al Consiglio fu concepito in modo originale per massimizzare l'efficacia e l'efficienza, da un lato prevedendo il principio di maggioranza tipico degli organismi sopranazionali – sette erano i voti necessari per far passare una risoluzione (oggi nove in un Consiglio di quindici membri) –, e dall'altro, combinandolo con l'unanimità dei membri permanenti, e dunque introducendo un altro elemento la cui assenza era stata fatale alla Società delle Nazioni: l'aderenza del massimo organo decisionale alla distribuzione del potere nel mondo. Così, se la previsione del diritto di veto incontrò alla Conferenza di San Francisco una fortissima ostilità da parte delle piccole e medie potenze, i membri permanenti *in pectore* poterono tranquillizzare il resto della comunità internazionale affermando che si trattava di un sensibile miglioramento rispetto all'unanimità (e quindi al veto generalizzato) della Società delle Nazioni, di cui solo essi ora beneficiavano, e che si sarebbero impegnati ad usare responsabilmente questo privilegio, solo quando i loro interessi vitali fossero stati messi a rischio¹⁰; i paesi più potenti, a loro volta, in particolare Stati Uniti ed Unione Sovietica, erano tranquillizzati nel sapere che nessuna decisione sarebbe stata assunta contro il loro volere¹¹; il nuovo e, come molti paesi ritenevano, iniquo processo decisionale, infine, poteva essere giustificato in termini di efficienza, da un lato presentando come naturale il fatto che gli stati più potenti (i membri permanenti), per potersi assumere la maggior parte dell'onere finanziario e militare nel sostenere l'ONU e le sue operazioni di sicurezza collettiva, avrebbero anche dovuto poter decidere quando ed in che modo tali risorse fossero da utilizzarsi; e dall'altro affermando, di converso, che la preminenza del loro peso nel processo decisionale avrebbe garantito il loro sostegno al funzionamento dell'organizzazione. Pur con uno spunto di sopranazionalità, dunque, paradossalmente la fonte di efficacia e di effettività della nuova istituzione veniva individuata nella politica di potenza, cioè nella sua aderenza alla distribuzione del potere.

⁹ Va specificato che la Carta non parla mai di "diritto di veto", ma stabilisce che ogni decisione non procedurale necessita per essere prodotta del voto favorevole dei cinque membri permanenti.

¹⁰ RUSSELL R., *A history of the United Nations Charter: The role of the United States 1940-1945*, Brookings Institution, Washington 1958, p. 672.

¹¹ L'URSS, in particolare, subordinava la sua partecipazione all'ONU al diritto di veto, soprattutto per il senso di isolamento che provava nel contesto dell'organizzazione, ove i rapporti numerici giocavano a favore statunitense; gli Stati Uniti, al contrario, erano guidati da motivazioni egemoniche.

Il principio di efficacia venne poi accompagnato dal tentativo di iniettare rappresentatività nel Consiglio. In primo luogo, fissando i criteri guida nell'elezione dei membri a rotazione biennale, l'art. 23 della Carta prevedeva, accanto al contributo al mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, l'ulteriore parametro dell'equa distribuzione geografica; a questa poi, un *gentlemen's agreement* entrato in vigore nel 1946 attribuiva la priorità assoluta che registriamo ancora oggi, suddividendo la *membership* dell'ONU in gruppi elettorali cui assegnava i seggi in questo modo: due all'America Latina e uno ciascuno a British Commonwealth, Europa Orientale, Medio Oriente, Europa Occidentale¹².

Il sistema avrebbe dunque posto al centro gli stati più potenti e soprattutto l'egemonia degli Stati Uniti, che avrebbero potuto contare su una comoda maggioranza in Assemblea generale e nel Consiglio di Sicurezza¹³; l'art. 23, poi, lo avrebbe corretto con una certa dose di rappresentatività.

Sopranazionalità ma anche politica di potenza, dunque; efficacia ma anche rappresentatività: questo era l'equilibrio che gli architetti della Carta di San Francisco avevano delineato e che l'intersezione dei tre elementi che abbiamo tratteggiato in precedenza (organizzazione internazionale, movimento verso la pace positiva e politica di potenza) avevano consentito nel 1945. I paragrafi che seguono ne metteranno in luce i limiti, che chiedono da tempo una significativa riforma del Consiglio di Sicurezza.

2. I LIMITI DEL CONSIGLIO DI SICUREZZA

La rivendicazione di una riforma del Consiglio di Sicurezza, da tempo avanzata sia in ambito intergovernativo che della società civile, risale ad un tempo ancora precedente alla

¹² I gruppi elettorali furono poi ridefiniti da un secondo *gentlemen's agreement* concluso nel dicembre 1965 con l'entrata in vigore dell'unica espansione che il Consiglio di Sicurezza abbia mai conosciuto, da 11 a 15 membri. Esso assegnava tre seggi al Gruppo dei paesi africani (GAFS), due al Gruppo dei paesi asiatici (GASS), due al Gruppo dei paesi dell'America Latina e dei Caraibi (GRULAG), due al Gruppo dei paesi dell'Europa Occidentale e altri (WEOG) e uno al Gruppo dei paesi dell'Europa orientale (EES). Si veda a tal proposito GEIGER R., *Article 23*, in SIMMA B. (ed.), *The Charter of the United Nations: A commentary*, Oxford University Press, Oxford 2002.

¹³ Nell'Assemblea generale, due terzi dei paesi erano allineati con gli Stati Uniti così come tre dei cinque membri permanenti in Consiglio di Sicurezza, cui si aggiunse nel 1949 la Cina. Come noto, dopo la rivoluzione comunista in Cina il regime nazionalista fuggì in esilio nell'isola di Formosa (Taiwan), ma fino al 1971 su pressione statunitense fu questo a rappresentare la Cina all'ONU, con il risultato che gli Stati Uniti ebbero nella Cina nazionalista un ulteriore alleato che contribuì ancor di più a marginalizzare l'Unione Sovietica. Proprio il ricorso massiccio al veto da parte dell'URSS, che lo utilizzò ben 80 volte su 83 nel periodo 1946-1955, conferma la realtà dell'egemonia statunitense: le statistiche sull'utilizzo del veto sono reperibili sul sito del Global Policy Forum: <http://www.globalpolicy.org/security/data/vetotab.htm>, ed in PATIL A., *The UN veto in world affairs 1946-1990: A complete record and case history of the UN Security Council's veto*, UNIFO, Sarasota 1992.

nascita delle Nazioni Unite: l'insoddisfazione dei paesi medi e piccoli maturata nel corso della Conferenza di San Francisco, in cui gli interessi degli Stati Uniti e di quelli che sarebbero divenuti membri permanenti erano scientificamente prevalsi¹⁴, li aveva infatti spinti a chiedere con successo l'inserimento nella Carta della disposizione che prevedeva la convocazione di una conferenza di revisione entro e non oltre la decima sessione dell'Assemblea generale (art. 109.3). Ma alle critiche provenienti dall'ambito intergovernativo, che riguardavano soprattutto l'iniquità della composizione del Consiglio e del suo processo decisionale, nonché la sua mancanza di rappresentatività, si aggiungevano quelle poste dalla società civile, che ne mettevano in discussione soprattutto l'efficacia, cioè la sua idoneità ad assolvere al compito ad esso assegnato dalla comunità internazionale. Nell'analizzare i principali limiti del Consiglio di Sicurezza che hanno ormai reso non più rinviabile una sua riforma, cominciamo da quest'ultimo argomento.

2.1. Il deficit di efficacia del Consiglio di Sicurezza

Già durante la Conferenza di San Francisco, man mano che le indiscrezioni sugli accordi raggiunti trapelavano, una crescente delusione si diffondeva in diversi ambienti di società civile, principalmente negli Stati Uniti: coloro che, soprattutto organizzazioni federaliste, ritenevano che l'esperienza della Società delle Nazioni avrebbe dovuto insegnare che il problema della guerra sarebbe stato risolto solo grazie ad un'autentica organizzazione sopranazionale, entrarono in fibrillazione. Era ormai chiaro che dalla Conferenza non sarebbe uscito un governo mondiale, ma un nuovo *sistema di sicurezza collettiva*¹⁵.

La teoria della sicurezza collettiva, tradotta in pratica per la prima volta proprio dalla Società delle Nazioni, costituisce il risultato che l'intersezione delle tre dimensioni esposte in precedenza aveva reso possibile in quella fase della storia mondiale, e si basa sull'idea secondo cui la garanzia della pace passa attraverso il mantenimento dello *status quo*, inteso come conservazione dell'ordine internazionale esistente e tutela assoluta della sovranità di ogni membro della comunità internazionale. Qualsiasi minaccia o rottura dell'ordine internazionale

¹⁴ Oltre naturalmente al fatto che le principali decisioni erano state precotte dalle grandi potenze in vertici precedenti, in particolare alla conferenza di Dumbarton Oaks (21 agosto-7 ottobre 1944), e presentate a San Francisco con modesti margini di manovra da parte del resto della comunità internazionale, le regole di procedura della Conferenza erano state concepite in modo da permettere un'apparente apertura al contributo di tutti i paesi ed una loro attiva partecipazione, ma da garantire la parola decisiva di diritto e di fatto alle grandi potenze: v. HURD I., *After Anarchy. Legitimacy & Power in the United Nations Security Council*, Princeton University Press, Princeton 2007, pp. 84 e ss.

¹⁵ Tra le critiche più incisive della teoria e della pratica della sicurezza collettiva ricordiamo LORD LOTHIAN (Philip Kerr), *Il pacifismo non basta*, Il Mulino, Bologna 1986; REVES E., *Anatomia della pace*, Il Mulino, Bologna 1990, pp. 173-190.

avrebbe dato luogo alla reazione automatica dell'intera comunità degli stati, senza riguardo alla potenza dell'aggressore o all'interesse nazionale immediato del singolo paese, dato che l'obiettivo della difesa dello *status quo* e della pace, generalmente condiviso, avrebbe avuto il sopravvento. L'effetto di deterrenza esercitato dalla potenza soverchiante della comunità internazionale avrebbe così reso la guerra altamente improbabile e, una volta scoppiata, questa sarebbe stata rapidamente risolta con la punizione dell'aggressore ed il ristabilimento dell'ordine. Ciò avrebbe permesso di rompere con il dilemma della sicurezza connaturato all'anarchia internazionale¹⁶ sterilizzando qualsiasi variazione nella distribuzione del potere, poiché ogni paese avrebbe potuto contare sulla garanzia della propria sicurezza offerta dalla forza invincibile della comunità internazionale. La visione realista e neo-realista tradizionale secondo la quale ad un ordine internazionale ne sarebbe seguito prima o poi un altro basato su una diversa distribuzione della potenza e originato da una nuova guerra costituente¹⁷, sarebbe stata dunque superata.

La teoria della sicurezza collettiva costituiva lo strumento politico per la pace più avanzato che la cultura politica del 1945, basata sulla centralità della sovranità dello stato, consentisse. Essa infatti aspirava ad ottenere lo stesso risultato dell'accentramento della forza fisica legittima in seno ad un governo mondiale, surrogandone il potere coercitivo con la potenza dell'intera comunità internazionale. La pace perpetua sarebbe stata così compatibile con il decentramento delle funzioni giuridiche - legislativa, esecutiva e giurisdizionale - tipico del tradizionale ordinamento internazionale westfaliano¹⁸.

L'istituzionalizzazione della teoria è stata operata dalla Carta delle Nazioni Unite proprio con la creazione del Consiglio di Sicurezza, che però ha introdotto un momento di valutazione politica nel meccanismo di intervento della comunità internazionale, producendo due risultati: primo, i redattori della Carta hanno permeato di realismo il sistema, muovendo dalla banale constatazione che non è pensabile che la generalità degli stati possa rispondere automaticamente a qualsiasi aggressione; nel contempo, tuttavia, essi hanno minato le stesse basi di efficacia della teoria, subordinando la pace alla volontà e all'interesse di cinque potenze in grado di decidere non solo come, ma anche se l'ONU debba intervenire, deteriorando la fiducia nel sistema da parte dei membri della comunità internazionale, non più certi di poter

¹⁶ Per dilemma della sicurezza si intende la spirale insicurezza-corsa agli armamenti provocata dall'anarchia internazionale e dalla conseguente teoria della ragion di stato, che pone la sicurezza al vertice delle preoccupazioni politiche di uno stato: la paura del vicino spinge al riarmo, provocando analogo comportamento nel vicino, fino al risultato inevitabile della guerra: v. BONANATE L., *Istituzioni di relazioni internazionali*, Giappichelli, Torino 2002, p. 92.

¹⁷ GILPIN R., *Guerra e mutamento nella politica internazionale*, Il Mulino, Bologna 1989.

¹⁸ ANDREATTA F., *Istituzioni per la pace. Teoria e pratica della sicurezza collettiva da Versailles alla ex Jugoslavia*, Il Mulino, Bologna 2000, pp. 51-60.

contare su un'automatica assistenza in caso di bisogno. La probabilità di inazione da parte del Consiglio, tutt'altro che remota come dimostrato dalla storia delle Nazioni Unite, non poteva che portare alla necessità di alleanze o di meccanismi di sicurezza alternativi a quello universale (come ad esempio quelli regionali), che nel tempo sono effettivamente proliferati. Né le rassicurazioni dei membri permanenti offerte a San Francisco ai piccoli paesi, con le quali esse si impegnavano ad usare lo strumento del veto solo nel caso in cui il proprio interesse vitale fosse direttamente minacciato, potevano sortire grande effetto, perché la realtà dei rapporti internazionali smentì ben presto i buoni propositi: un'analisi delle cause più frequenti di veto dimostra come esso sia stato utilizzato nella maggior parte dei casi non per proteggere interessi vitali, ma per bloccare l'ingresso di paesi indesiderati, per impedire l'elezione di un Segretario generale non gradito, per impedire l'adesione di un paese allo statuto della Corte Internazionale di Giustizia, per impedire l'espulsione di un paese dall'organizzazione o, più in generale, per logiche propagandistiche tipiche della guerra fredda.

Il veto, poi, ha da sempre esercitato sulla vita del Consiglio di Sicurezza e dell'intero sistema delle Nazioni Unite un effetto ben maggiore di quanto le statistiche sul suo utilizzo lascino intendere: da un lato, è sufficiente infatti la sola minaccia di veto per impedire che si giunga ad una votazione su una questione e perfino che se ne discuta in seno al Consiglio (c.d. *effetto prenatale* del veto)¹⁹; dall'altro, il suo impatto si ripercuote ben aldilà del Consiglio di Sicurezza, fino a colpire l'intera funzionalità del sistema ONU: solo per citare un esempio, quando la Corte Penale Internazionale entrò in funzione, l'1 luglio 2002, gli Stati Uniti non esitarono a minacciare il veto su ogni futura operazione di *peacekeeping* se non fosse stata concessa l'immunità ai propri soldati rispetto alla giurisdizione della Corte²⁰.

Infine, va messo in luce come la Carta, prescrivendo l'assenso dei cinque membri permanenti solo in caso di decisioni politiche, cioè non procedurali, non specifica tuttavia quando una decisione debba definirsi tale, con la conseguenza che le grandi potenze hanno potuto imporre la prassi secondo cui la decisione se considerare una questione procedurale richiede a sua volta l'unanimità dei membri permanenti. In diverse circostanze si è verificato dunque il fenomeno del doppio veto: il primo per impedire la qualificazione di una questione

¹⁹ WILCOX F. – MARCY C., *Proposals for changes in the United Nations*, Brookings Institution, Washington 1955, pp. 315-316. Il fenomeno era particolarmente evidente durante la guerra fredda a causa soprattutto dell'atteggiamento ostruttivo dell'Unione Sovietica, ma ha mantenuto la sua rilevanza anche in epoca successiva, basti pensare che l'intervento in Kosovo del 1999 è avvenuto al di fuori delle Nazioni Unite senza che neppure si fosse tenuta una votazione formale in Consiglio, a causa della notoria contrarietà di Russia e Cina ad interventi lesivi della sovranità nazionale. Analoga circostanza si è verificata nel caso della guerra in Iraq del 2003, quando non si è avuta alcuna votazione in Consiglio per la notoria contrarietà di Francia, Cina e Russia.

²⁰ Sotto tale minaccia, gli Stati Uniti ottennero dal Consiglio di Sicurezza la risoluzione 1422 del luglio 2002 che garantiva loro un'immunità di 12 mesi.

come procedurale, ed il secondo per impedire l'adozione di una risoluzione su tale questione²¹.

Ma l'efficacia del Consiglio di Sicurezza non si misura solamente nella fluidità del processo decisionale. Una delle novità portate dalle Nazioni Unite era l'idea che la nuova organizzazione, contrariamente alla Società delle Nazioni, dovesse essere dotata degli artigli necessari per mantenere la pace e la sicurezza internazionale, il che sarebbe stato garantito dall'aderenza dell'organizzazione alla distribuzione del potere, in modo che qualsiasi risoluzione adottata dal Consiglio avesse dietro di sé la potenza militare ed economica dei membri permanenti (ma anche degli altri) che l'avrebbero fatta rispettare. Fallito il tentativo dell'accentramento della forza, a causa della mancata applicazione degli artt. 43 e ss. della Carta, e paralizzato il Consiglio dalle contrapposizioni della guerra fredda, lo strumento principale di azione delle Nazioni Unite divenne il *peacekeeping*, cioè operazioni di interposizione che, secondo il modello disegnato dal Segretario generale Dag Hammarskjöld nel contesto della crisi di Suez del 1956, si sarebbero servite esclusivamente di truppe messe a disposizione da medie potenze e non provenienti dai membri permanenti, dato che lo scopo di queste operazioni era di immunizzare crisi periferiche dal batterio della guerra fredda²². Il risultato fu che tra il 1945 ed il 1989 i membri permanenti fornirono quasi sempre contributi marginali dal punto di vista militare, ridimensionando così l'effettività dell'organizzazione; d'altro canto, si produceva l'odioso paradosso secondo cui essi decidevano se, quando e come utilizzare truppe che erano messe a disposizione da paesi terzi, i quali erano privi di reale potere decisionale nel contesto dell'ONU e nella maggior parte dei casi assenti dal Consiglio di Sicurezza, ponendo a quest'ultimo anche crescenti problemi di legittimità. Contrariamente alle aspettative, la situazione è solo parzialmente mutata dopo la fine della guerra fredda, dato che ancora oggi il maggior contributo in termini di truppe è offerto da paesi in via di sviluppo: nei primi quattro mesi del 2008, ad esempio, i maggiori contributori tra i membri permanenti, cioè Cina e Francia, si sono collocati rispettivamente al 12° e 13° posto in termini di fornitura di truppe, mentre Gran Bretagna, Stati Uniti e Russia occupano il 42°, 43° e 44° posto, superati sia da paesi come l'Italia e la Germania (9° e 29° posto) che chiedono, seppur in modi diversi (come vedremo) un seggio permanente, sia da paesi che nella loro storia sono stati eletti membri a rotazione solo una volta, come l'Uruguay (1965-66), 10° in classifica, o come il

²¹ BAYLEY S. – DAWS S., *The procedure of the UN Security Council*, Clarendon Press, Oxford 1998, p. 125.

²² MACQUEEN N., *The United Nations since 1945. Peacekeeping and the cold war*, Longman, London 1999, pp. 27 e ss. In particolare, Hammarskjöld rimarcò espressamente tale esigenza in seguito al successo della prima operazione di *peacekeeping*, quando sottopose all'Assemblea generale un documento sulle lezioni da trarre da quell'esperienza: Ibidem, pp. 96-98. Coerentemente, la maggior parte delle truppe venne fornito durante la guerra fredda da medie potenze, medie nel duplice senso di occupare una posizione mediana (ma non necessariamente neutrale) nello spettro est-ovest, e di essere sufficientemente attrezzata per far fronte ai compiti assegnati ma non troppo potente da incutere timori nei paesi ospitanti le operazioni: Canada, Norvegia, Svezia, Danimarca, India, Finlandia, Indonesia...

Rwanda (1994-95), 8° in classifica²³. Ancora oggi le grandi potenze sono affette da una vera e propria “allergia” a servire sotto il comando delle Nazioni Unite²⁴: un tempo il fenomeno toccava soprattutto gli Stati Uniti (la cd. “sindrome di Mogadiscio”)²⁵, ma successivamente colpì Francia e Gran Bretagna, che anche quando riuscirono a vincere le proprie resistenze intervenendo per rinforzare delle operazioni ONU, come in Sierra Leone, in Congo ed in Costa d'Avorio, lo fecero sotto comandi nazionali separati.

Se a completamento del quadro facciamo osservare come Stati Uniti, Francia e Cina compaiano rispettivamente al 1°, 3° e 6° posto nella classifica del 2007 tra i maggiori debitori nei confronti dell'ONU, con uno stock di debito che da anni non accenna a diminuire²⁶, non possiamo che trarre la conclusione che i membri permanenti, ai cui privilegi dovrebbero corrispondere responsabilità speciali, sono stati i primi a minare l'efficacia del Consiglio di Sicurezza, alimentandone anche la delegittimazione a causa del giustificato risentimento degli altri membri delle Nazioni Unite.

2.2. Il deficit di rappresentatività del Consiglio di Sicurezza

La questione della rappresentatività, oggi, è divenuta la più sentita soprattutto negli ambienti intergovernativi: se già alla Conferenza di San Francisco paesi come le Filippine o l'India manifestavano il loro disappunto nel constatare che l'Asia si apprestava ad essere sottorappresentata nel Consiglio di Sicurezza²⁷, è da tempo diffusa la convinzione che quindici seggi non siano più sufficienti a rappresentare gli interessi dell'eterogeneo insieme di 192 paesi che oggi compongono la *membership* delle Nazioni Unite. È tuttavia lecito porsi una domanda: lo sono mai stati? In altre parole, v'è da chiedersi se il meccanismo congegnato dai redattori della Carta per rendere rappresentativo il Consiglio sia mai stato efficace e soddisfacente. La questione è divenuta non più rinviabile nell'ultimo ventennio, ma le sue radici affondano da un

²³ I dati sull'offerta di truppe sono reperibili sul sito del *Global Policy Forum*: <http://www.globalpolicy.org/security/peacekpg/data/pktp08.htm>; quelli sulla *membership* del Consiglio di Sicurezza sul sito delle Nazioni Unite: http://www.un.org/sc/list_eng5.asp.

²⁴ 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. 71: <http://www.iss-eu.org/chaillot/chai78.pdf>

²⁵ L'espressione si riferisce alla debacle dell'operazione di pace in Somalia, che spinse Bill Clinton nell'ottobre del 1993 a ritirare dal paese le proprie truppe e successivamente a limitarne drasticamente l'offerta per analoghe missioni.

²⁶ I dati sono tratti dall'osservatorio del *Global Policy Forum*: <http://www.globalpolicy.org/finance/tables/core/debt07.htm>. Il debito statunitense, in particolare, pari a 2,6 miliardi di dollari, rappresenta la metà del debito complessivo degli stati verso l'organizzazione.

²⁷ In particolare, l'ambasciatore delle Filippine Carlos Romulo, non presente a San Francisco poiché il suo paese non era stato invitato, si sarebbe rivelato il più tenace contestatore degli equilibri del Consiglio che emarginavano il continente asiatico: F. Wilcox - C. Marcy, *op. cit.*, p. 303.

lato nei vertici tra grandi potenze svoltesi quando la seconda guerra mondiale era ancora in corso, nei quali era stata condivisa e accettata la visione di Roosevelt secondo cui i futuri membri permanenti (i cd. “quattro poliziotti”²⁸) avrebbero dovuto “rappresentare” (e controllare) i rispettivi continenti (Cina/Asia, Gran Bretagna/Europa occidentale, Stati Uniti/America, URSS/Europa orientale), dall'altro nella conferenza di San Francisco del 1945, nel contesto della quale, come già visto, su pressione dei paesi medi e piccoli venne previsto all'art. 23 il principio dell'equa distribuzione geografica nell'allocatione dei seggi non permanenti, che avrebbe ottenuto la precedenza sul principio in teoria prioritario, quello del contributo al mantenimento della pace e della sicurezza internazionale.

Un primo problema relativo alla rappresentatività può essere espresso numericamente dall'andamento del rapporto tra i membri del Consiglio di Sicurezza e la *membership* totale delle Nazioni Unite: nel 1946 tale rapporto era infatti pari circa al 20% ma diminuì progressivamente in corrispondenza dell'ingresso di nuovi paesi nell'organizzazione per effetto della decolonizzazione fino a che, nel 1965, con la risoluzione dell'Assemblea generale 1991 A (XVIII) entrò in vigore l'espansione del Consiglio di Sicurezza a quindici membri portando la proporzione da 9,9 a 13,5%; la situazione tuttavia tornò a peggiorare con il successivo aumento della *membership*, che abbassò nuovamente tale rapporto fino al minimo raggiunto con l'ingresso della Svizzera nel 2002, cioè il 7,9%²⁹.

Il malumore delle piccole e medie potenze, accresciutosi nel tempo, non può tuttavia essere ricondotto esclusivamente a questi dati, perché un vero e ben congegnato sistema di *rappresentanza* dovrebbe essere in grado di fornire all'autorità politica la legittimità di cui necessita. Piuttosto, vanno chiamate in causa la qualità e la composizione dei gruppi individuati dai *gentlemen's agreements* del 1946 e del 1965. L'espressione “equa distribuzione geografica” utilizzata nell'art. 23 ha infatti un significato molto diverso da “equa rappresentazione geografica”. Se in entrambi i casi si parla usualmente di “regioni” cui attribuire i seggi, la seconda espressione indica l'idea che gli eletti al Consiglio siano scelti dai diversi raggruppamenti affinché questi li *rappresentino* tutelandone perciò gli interessi, e dunque implica che i gruppi esprimano una comunanza di interessi se non un'identità comune, mentre la prima indica una mera assegnazione di seggi dichiaratamente geografica, che non richiede l'esistenza di un processo di regionalizzazione a livello sociale e di un regionalismo a livello politico, e che considera l'Asia, ad esempio, costitutiva di un gruppo unitario, come se un paese come il Giappone possa rappresentare l'India o la Thailandia, non considerando l'estrema

²⁸ Il riferimento non comprende la Francia, che venne inclusa solo in un secondo tempo tra i futuri membri permanenti.

²⁹ SCHWARTZBERG J., *Revitalizing the United Nations. Reform through weighted voting*, Institute for Global Policy/World Federalist Movement, New York and The Hague 2004, pp. 29-30.

eterogeneità del continente su base economica, demografica, culturale, religiosa, e così via. Le “regioni” previste dagli accordi, in altre parole, sono gruppi elettorali nell’ambito dei quali l’Assemblea generale elegge i membri del Consiglio in buona parte sulla base della rotazione o di considerazioni geopolitiche. Se poi consideriamo la composizione dei gruppi, non possiamo che concludere che parlare di rappresentatività in relazione al Consiglio di Sicurezza sia solo una finzione: basti citare la bizantina previsione, da parte del *gentlemen’s agreement* del 1965, del gruppo “Europa occidentale e altri”; oppure il fatto che la Nuova Zelanda fu a lungo dibattuta se scegliere l’afferenza al gruppo europeo (giustificabile solo sulla base della passata appartenenza al Commonwealth britannico) o a quello dell’Asia sud-occidentale, prima di optare per il primo; oppure, ancora, che gli Stati Uniti tentarono a lungo di rompere la monoliticità del blocco dell’Europa orientale, sotto il controllo sovietico, favorendo l’ingresso in quel gruppo di Grecia e Turchia; oppure, infine, che il Sudafrica fu a lungo in bilico tra il gruppo europeo e quello africano, preferendo poi il secondo³⁰. Tutto ciò mette in luce come questo sistema di allocazione di seggi non parta dall’esistenza di “regioni” nelle quali vi sia comunità di interessi, valori, identità, e dimostra dunque che ben pochi paesi possono ritenere di essere rappresentati nel Consiglio di Sicurezza, a prescindere da quale possa essere il suo assetto – undici, quindici o anche venti membri.

2.3. Rappresentatività vs. efficacia?

La maggior parte della letteratura scientifica sul Consiglio di Sicurezza descrive il rapporto tra i due elementi fin qui considerati, l’efficacia e la rappresentatività, come un *trade-off*³¹: più aumenta l’una, più diminuisce l’altra e viceversa. In realtà, se è vero che, come qualsiasi studioso di organizzazione può dimostrare, l’aumento dei membri di un organo danneggia la sua efficienza e per questa via la sua efficacia – e ciò è particolarmente vero per il Consiglio di Sicurezza, per il quale la velocità di decisione costituisce un valore fondamentale³²

³⁰ Va anche aggiunto che la modalità con la quale i gruppi vengono individuati porta perfino all’esclusione di alcuni paesi dal sistema: oggi, ad esempio, Palau, Estonia ed Israele, paese al centro di ricorrenti polemiche sulla sua collocazione nel gruppo europeo piuttosto che nel gruppo dell’Asia e medio oriente, non appartengono ad alcun gruppo elettorale nel contesto dell’ONU.

³¹ Uno su tutti PASCAL J., *Réforme de l’ONU?: Choisir entre représentativité et efficacité*, in “Revue de Droit Public et de la Science Politique en France et à l’étranger”, n. 4, 2005. Edward Carr coglieva il punto con riferimento alla Società delle Nazioni: “Increases in membership...gave a permanent preponderance to the minor Powers. The Council, in becoming «more representative», lost much of its effectiveness as a political instrument”: CARR E., *The twenty years’ crisis, 1919-1939*, MacMillan, London 1942, p. 39. Del resto questo è stato l’approccio alla riforma del Consiglio di Sicurezza storicamente adottato in sede intergovernativa, con le grandi potenze a privilegiare l’efficacia per impedire l’espansione dell’organo e giustificare il proprio *status* speciale, ed i piccoli paesi a spingere per il rafforzamento della rappresentatività.

³² Già oggi in molti sostengono che una *membership* estesa a 15 membri costituisca il limite difficilmente valicabile:

- d'altro canto l'efficacia del Consiglio di Sicurezza dipende anche dalla sua capacità strutturale di attrarre il supporto finanziario, militare e diplomatico necessario ad implementare effettivamente le sue decisioni: nonostante i membri delle Nazioni Unite, sottoscrivendo e ratificando la Carta, abbiano accettato il principio secondo cui il Consiglio di Sicurezza agisce in nome dell'intera comunità internazionale ed essi abbiano assunto, di conseguenza, l'obbligo di accogliere ed implementare le sue decisioni (artt. 24.1 e 25), è evidente che se gli interessi della maggioranza degli stati membri non sono rappresentati nel Consiglio, è improbabile che quest'ultimo ottenga il rispetto delle proprie risoluzioni³³.

Il tema è oggi particolarmente rilevante dato che, come i grandi fallimenti delle operazioni di pace degli anni '90 hanno dimostrato, le Nazioni Unite si sono trovate a patire dal 1989 un sovraccarico di *input*, nella misura in cui da un lato i conflitti che necessitano di un loro intervento sono drasticamente aumentati³⁴, dall'altro le domande politiche che tali conflitti rivolgono all'Organizzazione si sono complessificate: non solo e non tanto difesa della sovranità dello stato, ma tutela dei diritti umani degli individui coinvolti, disarmo delle fazioni in lotta, sminamento, difesa dei convogli umanitari, ricostruzione dello stato, della società civile, dell'economia di un paese oggetto di disgregazione, e così via. La capacità del Consiglio di rispondere con *output* adeguati influisce direttamente sull'autorità ad esso riconosciuta e dunque, in ultima analisi, sulla sua legittimità³⁵. Le Nazioni Unite hanno dunque bisogno, se possibile più che in precedenza, del coinvolgimento e del sostegno di quanti più membri possibile per rispondere a tali sollecitazioni.

L'argomento verrà meglio trattato in occasione dell'analisi delle proposte di riforma, ma qui è opportuno sottolineare – perché si tratta di un fattore trascurato - come il sistema di equa distribuzione geografica previsto dall'art. 23 e dalle sue successive applicazioni abbia non soltanto portato a frustrare qualsiasi aspirazione alla rappresentatività per il Consiglio di Sicurezza, ma sia in buona parte responsabile anche dell'inefficacia del principale organo delle

le giornate nel Consiglio si consumano nella lettura di lunghi testi preparati nelle capitali ed i negoziati sono difficili e laboriosi; le consultazioni con le capitali, poi, considerati i fusi orari, appesantiscono ulteriormente la vita del Consiglio: PAUL J. – NAHORY C., *Theses towards a democratic reform of the UN Security Council*, Global Policy Forum, 13 July 2005, p. 5: <http://www.globalpolicy.org/security/reform/2005/0713theses.htm>

³³ RUSSETT B. – O'NEILL B. – SUTTERLIN J., *Breaking the restructuring logjam*, in RUSSETT B. (ed.), *The once and future Security Council*, St. Martin's Press, New York 1997, pp. 154-156. Questa verità ha trovato ampia conferma soprattutto in tema di sanzioni, regolarmente ignorate da molti paesi.

³⁴ Come notato da Paul Kennedy, uno dei principali problemi dell'ONU del post guerra fredda è rappresentato semplicemente dal fatto che ci sono troppi conflitti: KENNEDY P., *The parliament of man. The past, present, and future of the United Nations*, Random House, New York 2006, p. 105.

³⁵ David Easton parla a proposito del sistema politico di crisi di sovraccarico, che rende difficoltosa la risposta del sistema politico in termini di produzione di *output*, determinando una crisi di governabilità e, in definitiva, una crescente delegittimazione dell'autorità politica. Tale ragionamento, concepito originariamente da Easton per il sistema politico statale, può essere applicato anche al sistema politico globale e all'autorità politica delle Nazioni Unite: si veda a tal proposito EASTON D., *A system analysis of political life*, Wiley & Sons, New York 1965 e URBANI G., *L'analisi del sistema politico*, Il Mulino, Bologna 1971, pp. 230 e ss.

Nazioni Unite.

2.4. Il deficit di legittimità del Consiglio di Sicurezza

Data la disapplicazione degli artt. 43 e ss. della Carta, una delle principali funzioni esercitate dal Consiglio di Sicurezza è divenuta quella di legittimazione del comportamento degli stati aumentando, ad esempio, i costi politici di azioni contrarie al diritto o all'ordine internazionale, oppure di azioni unilaterali. Anche questa azione del Consiglio viene tuttavia compromessa da un deficit di legittimità che, a sua volta, lo affligge. Come notato da Hurd, la legittimità delle Nazioni Unite ha sempre poggiato sulla correttezza delle sue procedure, e questo è un principio che le grandi potenze hanno impostato già nel 1945, applicandola alla conferenza di San Francisco: questa ha infatti prodotto un'organizzazione con caratteristiche, come il diritto di veto, approvate in modo corretto e per questo legittime, ma senza che esse potessero essere concretamente negoziate da parte dei piccoli paesi. Analogamente, le decisioni dell'ONU non derivano la loro legittimità dal loro contenuto, ma dal fatto che provengono dal Consiglio di Sicurezza, l'organo incaricato dalla comunità internazionale di produrle. E questo, a sua volta, non deriverebbe la propria legittimità dalla sua composizione, ma dalle sue procedure³⁶.

Il dato empirico dimostra tuttavia che tale impostazione sta vacillando. La legittimità del Consiglio è danneggiata dal deficit di rappresentatività e di efficacia, ma non si esaurisce in questi elementi. Le anomalie registrate da Schwartzberg nella frequenza con cui i paesi non baciati dal privilegio della *membership* permanente accedono al Consiglio di Sicurezza ci forniscono una prima spiegazione: in un sistema in cui non esiste un efficace meccanismo attraverso cui i paesi membri del Consiglio possano rappresentare il resto della comunità internazionale, la frequenza di accesso all'organo acquisisce infatti un grande rilievo. Ebbene l'isola delle Mauritius, con una popolazione di 1.2 milioni di abitanti, ha servito nel Consiglio per quattro anni come l'Indonesia, cioè il quarto paese più popoloso al mondo; il Messico è stato membro del Consiglio per cinque anni quando Panama, con una popolazione 35 volte inferiore, lo è stata per otto. Ad oggi ben 73 paesi non sono mai stati eletti al Consiglio e la spiegazione non sempre è cristallina. In alcuni casi i paesi in questione, come l'Arabia Saudita, il Sudafrica, la Birmania, sono od erano considerati “stati canaglia”. In sé, il trattamento ad essi riservato, se fosse deciso sulla base di parametri uniformi e condivisi contribuirebbe ad aumentare e non a diminuire la legittimità dell'organo: se il contributo alla pace e alla sicurezza

³⁶ HURD I., *op. cit.*, p. 84.

internazionale non fosse inteso solamente in termini di risorse economiche e di truppe, ma in termini di rispetto dei diritti umani, di stabilità interna (giacché ormai è riconosciuto anche dal Consiglio di Sicurezza che guerre civili e violazioni massicce dei diritti umani all'interno di un paese costituiscono una minaccia alla pace e alla sicurezza internazionale³⁷), di contributo all'integrazione regionale o di azione (diplomatica, ad esempio) a favore della pace, e se tale più ampio parametro ricoprisse l'adeguata centralità nell'applicazione dell'art. 23 della Carta, il ruolo legittimante del Consiglio ne uscirebbe rafforzato³⁸. Purtroppo, però, questo non è un principio seguito per gli organi di stati dell'ONU³⁹ e, analogamente al caso della Commissione Diritti Umani, gioca contro la legittimità del Consiglio il fatto che siano stati eletti come membri a rotazione paesi non certo annoverabili tra i “good citizens” della comunità internazionale come l'Iraq, la Giordania, l'Iran o la Spagna sotto il regime franchista, oppure, ancora, il Rwanda nel biennio 1994-1995, che ha potuto così svolgere un ruolo di primo piano nel bloccare l'intervento della comunità internazionale contro il genocidio che nel frattempo si stava compiendo sul suo territorio⁴⁰.

La realtà è stata ben illustrata da paesi come il Messico, che hanno constatato direttamente l'eccessiva politicizzazione del processo di selezione dei membri a rotazione ed il ruolo schiacciante in esso giocato dai cinque membri permanenti, il peso insufficiente ricoperto dal merito, l'alto prezzo da pagare per il paese candidato nel corteggiare i membri dell'Assemblea generale⁴¹. A ciò vanno aggiunte le difficili condizioni di lavoro del membro non permanente durante il biennio di servizio, che ne indeboliscono, se non neutralizzano, il peso nel processo decisionale del Consiglio, specie quando si tratta di un paese eletto molto raramente: come l'ambasciatore di un piccolo paese ha fatto notare, il primo anno di

³⁷ MACFARLANE S.N. – KHONG Y.F., *Human security at the UN. A critical history*, Indiana University Press, Bloomington 2006, pp. 166 e ss.

³⁸ Su linee simili, ad esempio, è Bargiacchi, che propone tra le riforme possibili l'aumento di giuridicità del Consiglio di Sicurezza, valorizzando quale criterio per l'elezione a membro a rotazione proprio il contributo giuridico-diplomatico dello stato al mantenimento della pace e della sicurezza internazionale: v. BARGIACCHI P., *La riforma del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite*, Giuffrè, Milano 2005, pp. 171-246.

³⁹ Gli organi di stati sono in genere contrapposti agli organi di individui, che in genere sono composti da personalità scelte *intuitu personae*, cioè in base alle loro qualità. Tra questi ultimi, ad esempio, i Comitati che sovrintendono ai Patti dell'ONU sui diritti umani. La Commissione Diritti Umani, che è al contrario organo di stati, costituisce un valido esempio di quanto affermato in testo:

⁴⁰ Si veda il Rapporto dell'*Independent Inquiry into the actions of the United Nations during the 1994 genocide in Rwanda* del 15 December 1999: <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N99/395/47/IMG/N9939547.pdf?OpenElement>. L'inchiesta, presieduta dall'ex primo ministro svedese Ingvar Carlsson, è stata commissionata dal Segretario generale Kofi Annan nel marzo 1999. Analogo ragionamento si applica naturalmente anche ai membri permanenti, la maggior parte dei quali non brilla nel rispetto del diritto internazionale, a cominciare dal diritto internazionale dei diritti umani. Come noto, Stati Uniti e Gran Bretagna, da ultimi, hanno promosso una guerra illegale in Iraq, mentre Russia e Cina bloccano regolarmente l'intervento della comunità internazionale in caso di violazioni massicce dei diritti umani.

⁴¹ MALONE D., *Eyes on the prize: The quest for non-permanent seats on the UN Security Council*, in “Global Governance”, vol. 6, n. 1, January-March, 2000, pp. 3-23.

permanenza viene speso nell'ambientamento e nel cogliere appieno il proprio ruolo nel Consiglio⁴², mentre il voto sulle questioni importanti spesso non è libero, bensì condizionato dalle minacce di ritorsione dei membri permanenti, e tra questi soprattutto gli Stati Uniti, che rendono estremamente costosa l'autonomia decisionale tanto che alcuni paesi piuttosto di subire danni e minacce preferiscono rinunciare all'elezione⁴³. Sottoposti a tali pressioni, non sorprende che i membri a rotazione non siano praticamente mai riusciti a trovare la coesione necessaria per esercitare il c.d. "sesto veto", in teoria reso possibile da un voto contrario di sette di essi (essendo di nove membri su quindici la maggioranza necessaria per approvare una risoluzione), per bloccare decisioni imposte dai cinque membri permanenti.

A ben vedere questi fenomeni possono essere ricondotti alla contraddizione, che investe l'intera organizzazione, tra il principio di sovrana eguaglianza e la realtà dei rapporti di potere che governano le relazioni internazionali, che rende il primo evanescente. Si tratta, in altre parole, della tensione genetica che sta alla base dell'ordinamento internazionale westfaliano, quella tra legalità ed effettività, tra dritto e potenza, che le Nazioni Unite hanno tentato di risolvere attraverso il riconoscimento dei rapporti di potere, formalizzato nel direttorio dei cinque membri permanenti, e attraverso il principio di rappresentatività garantito dall'art. 23. Essendo quest'ultimo inadatto allo scopo, come abbiamo osservato, il delicato equilibrio si è spostato sulla politica di potenza, portando verso la delegittimazione il Consiglio e le Nazioni Unite; ciò è aggravato dal fatto che lo stesso *status* speciale di membro permanente - che si giustificava sulla base del particolare contributo alle attività dell'ONU da parte dei paesi che ne beneficiano - diventa da un lato sempre più contestabile da parte di molti paesi in via di sviluppo⁴⁴, e dall'altro sempre più rivendicabile da parte di paesi, come la Germania e il Giappone, che non solo dal 1946 hanno risalito il *ranking* della potenza ma sono pronti, o lo hanno già fatto, a mettere a disposizione dell'ONU le loro truppe, e a tal fine hanno da tempo avviato un dibattito interno per rimuovere o superare per via interpretativa i limiti posti dalla loro costituzione⁴⁵. Lo *status* di membro permanente rappresenta in sé poi una

⁴² I dieci membri permanenti si sentono spesso come dei "turisti", o come passeggeri di breve periodo in un treno a lunga percorrenza, PAUL J. – MAHORY C., *op. cit.*, p. 1.

⁴³ Il caso più clamoroso risale alla prima guerra del Golfo, quando gli Stati Uniti dapprima minacciarono lo Yemen affinché non votasse contro l'intervento multilaterale a guida statunitense nella regione, poi, non avendo ottenuto il comportamento desiderato, lo punirono ritirando tutti gli aiuti economici statunitensi di cui il paese fino ad allora aveva beneficiato.

⁴⁴ In particolare, molti paesi in via di sviluppo hanno rafforzato le proprie rivendicazioni nel condividere tanto gli oneri quanto gli onori con i membri permanenti dopo episodi verificatisi nel contesto di operazioni come quella in Sierra Leone, per la quale i secondo si sono rifiutati di mettere a disposizione proprie truppe, ma non si sono trattenute dal decidere un mandato aggressivo e pericoloso per i *peacekeepers* "degli altri".

⁴⁵ Nel giugno 1992 il parlamento giapponese adottò una legge che permetteva all'esercito di essere utilizzato all'estero con funzioni di *peacekeeping*, ma sorprendentemente non permetteva al Giappone di prendere parte ad

ulteriore fonte di delegittimazione per il Consiglio di Sicurezza nella misura in cui i cinque paesi beneficiari hanno preteso, e di regola ottenuto, analoghe prerogative in tutti gli altri organi principali delle Nazioni Unite per effetto di un accordo informale chiamato “permanent member convention” dai cinque, ed “effetto cascata” dai suoi critici⁴⁶.

D'altro canto, la stessa correttezza ed equità procedurale che avrebbe dovuto costituire la fonte primaria di legittimazione del Consiglio di Sicurezza, è ritenuta sempre più insufficiente perché l'intero processo decisionale, seppur corretto, è poco trasparente: la maggior parte del lavoro dell'organo avviene a porte chiuse, lontano dal controllo dei paesi non membri del Consiglio e dall'opinione pubblica, senza registrazioni delle riunioni che possano essere in tempi successivi utilizzate dai nuovi membri, e le maggiori decisioni vengono concordate dai membri permanenti in riunioni ristrette per poi venire proposte (o imposte) al resto della *membership* del Consiglio⁴⁷. Si tratta perciò di un organo rigidamente non democratico, nel duplice senso che non rispetta la democrazia tra stati, sinonimo di sovrana eguaglianza, né tanto meno ammette la partecipazione popolare o brilla per trasparenza di fronte all'opinione pubblica, essendo esso un organo di stati ermeticamente chiuso alla società civile e dal processo decisionale opaco.

Il nodo della legittimità, se non risolto, rischia di delineare un futuro a tinte fosche per l'organizzazione: essa infatti resiste al declino della potenza egemonica che l'ha promossa – gli Stati Uniti – perché sostenuta da attori post-egemonici come l'Unione Europea e la società civile globale e perché ritenuta uno strumento di contenimento della politica di potenza attraverso la tutela del diritto internazionale; più essa si rivelerà uno strumento della politica di potenza discostandosi dalla sovrana eguaglianza e da un processo decisionale inclusivo, meno la sua centralità sarà rivendicata dalla maggioranza della comunità internazionale quale punto fermo del proprio orizzonte, assicurandole un declino inesorabile.

La situazione è divenuta particolarmente grave in un contesto di unipolarismo come quello attuale. La mancanza di una *balance of power* nel sistema internazionale e all'interno dell'organizzazione, infatti, porta all'aggravarsi della politica dei “due pesi due misure” e

operazioni autorizzate dal Consiglio di Sicurezza ex cap. VII della Carta: DRIFT R., *Japan's quest for a permanent Security Council seat. A matter of pride or justice?*, MacMillan, Houndmills 2000, pp. 77-94. Quanto alla Germania, la Corte Costituzionale aveva stabilito nel luglio 1994 che la costituzione non poneva impedimenti all'utilizzo di truppe tedesche in operazioni di pace dell'ONU, ma il governo faticava a raccogliere il consenso necessario: Pietz T.-U., *Zwischen Interessen und Illusionen: Die deutschen Außenpolitik und die Reform des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen*, Tectum Verlag, Marburg 2007, p. 74.

⁴⁶ DAWS S., *The origins and development of UN electoral groups*, in THAKUR R. (ed.), *What is equitable geographic representation in the twenty-first century*, United Nations University, Tokyo 1999, p. 27. Il tema del “Cascade effect” fu presentato per la prima volta dall'Argentina in un *working paper* del 1995 (UN Doc. A/49/965) e poi riproposto dal Costa Rica nel 2005 (UN Doc. A/59/856).

⁴⁷ FLEURENCE O., *La réforme du Conseil de sécurité. L'état du débat depuis la fin de la guerre froide*, Bruylant, Bruxelles 2000, pp. 160 e ss.

dell'arbitrarietà sistematica nell'azione del Consiglio di Sicurezza; il Consiglio stesso è portato più che in passato a dare carta bianca al suo paese più potente (come nel caso della crisi del golfo del 1991) o a legittimare un intervento intrinsecamente illegale *ex post facto* (come nel caso della guerra in Iraq del 2003)⁴⁸. L'unipolarismo statunitense favorisce perciò lo spostamento delle Nazioni Unite sulla politica di potenza, minando così tanto la loro legittimità - essendo esse percepite come uno strumento degli stati più potenti, piuttosto che di "governo" e di temperamento delle profonde asimmetrie di potenza che interessano il sistema internazionale - quanto la loro rilevanza: è infatti dimostrato che più un sistema è multipolare, e dunque il potere è distribuito in diversi centri, più il diritto internazionale è rispettato e l'organizzazione internazionale diviene uno strumento effettivo di regolazione dei rapporti tra stati; al contrario, l'unipolarismo porta ad una tendenziale marginalizzazione del diritto internazionale e dell'ONU da parte della potenza dominante⁴⁹, che può piegarla ai propri interessi o, in caso contrario, può permettersi di agire al di fuori di essi senza subire sanzioni di sorta.

Deficit di efficacia, di rappresentatività, di legittimità e, in ultima analisi, di rilevanza sono dunque responsabili di una crisi che ha investito a fasi alterne il Consiglio di Sicurezza, ma che oggi è resa ineludibile dalle caratteristiche del sistema internazionale e dalle domande politiche, crescenti e complessificate, che vengono ad esso rivolte.

3. LA RIFORMA CHE NON PUO' ATTENDERE, MA CHE ATTENDE TEMPI MIGLIORI

La riforma del Consiglio di Sicurezza non può quindi attendere: i limiti che abbiamo fin qui descritto, che si rinforzano l'un l'altro, uniti all'inerzia della comunità internazionale nel farvi fronte con emendamenti o revisioni generali della Carta, stanno determinando un declino nella rilevanza del Consiglio e dell'ONU nel suo complesso. Osservando il dibattito sull'intervento che ha preso avvio negli anni '90 in diversi ambienti, inter e non governativi, ed il comportamento che gli stati vanno assumendo nel fronteggiare le crisi internazionali, è riscontrabile un duplice fenomeno: da un lato, nonostante gli attacchi di cui le Nazioni Unite

⁴⁸ KÖCHLER H., *Security Council reform: A requirement of international democracy*, in FINIZIO G. – GALLO E. (eds.), *Democracy at the United Nations. UN reform in the age of globalization*, University Press of America, Lanham (forthcoming).

⁴⁹ KÖCHLER H., *The precarious nature of international law in the absence of a balance of power*, in H. KÖCHLER H. (ed.), *The use of force in international relations. Challenges to collective security*, International Progress Organization, Vienna 2006, pp. 11-19.

sono state fatte oggetto, gran parte dei loro membri manifesta sostegno nei confronti dell'organizzazione; dall'altro, si possono individuare preoccupanti segnali del fatto che, nella pratica, la comunità internazionale si sta preparando a “fare senza” il Consiglio di Sicurezza, il che è dovuto non solo alla materiale e storica impossibilità di quest'ultimo di decidere interventi intrapresi e diretti dall'ONU in quanto tale (data la disapplicazione degli artt. 43 e ss. della Carta), ma anche alla sua ricorrente incapacità di esercitare la sua funzione di legittimazione di interventi multilaterali esterni, sempre più necessari per difendere gli individui dalle *gross violations* dei diritti umani che sono diventate parte costitutiva delle c.d. *nuove guerre* proliferate dagli anni '90⁵⁰.

Le origini di questa tendenza non sono di oggi ma risalgono ad un periodo della storia dell'ONU per alcuni versi analogo a quello attuale: un periodo, quale quello degli anni '50, in cui alle enormi attese sull'efficacia del Consiglio avevano fatto seguito amare delusioni. Dopo che fin dal 1945 diversi movimenti di società civile avevano messo in luce i limiti strutturali dell'ONU, e dopo che l'accendersi della guerra fredda aveva ad un tempo paralizzato il Consiglio di Sicurezza e spento ogni residua speranza di correzione di tali limiti rafforzando la sopranazionalità dell'organizzazione, gli stati e le stesse Nazioni Unite tentarono vie alternative al Consiglio per la gestione delle crisi e per conferire all'organizzazione nella pratica la centralità che l'ordine mondiale post-bellico aveva loro teoricamente assegnato. Fu così che nel 1950, nel contesto della guerra di Corea, l'Assemblea generale approvò la c.d. risoluzione “Uniting for peace” (A/RES/377 (V), 3 November 1950), che prevedeva innanzitutto la possibilità di convocare sessioni speciali dell'Assemblea per considerare particolari situazioni suscettibili di minacciare la pace e la sicurezza internazionale; soprattutto essa dava la possibilità all'Assemblea, in presenza di una minaccia alla pace, di una violazione della pace o di un atto di aggressione, di intervenire autorizzando direttamente operazioni di *peace enforcement* per ristabilire la pace quando il Consiglio di Sicurezza fosse bloccato dal veto di uno o più membri permanenti. La risoluzione aprì la strada al subappalto dell'intervento di sicurezza collettiva da parte delle Nazioni Unite a quelle che oggi vengono chiamate *coalitions of the willings*, guidate non dal Consiglio di Sicurezza e dal Comitato di Stato Maggiore dell'ONU come previsto dalla Carta, ma generalmente dalla potenza egemonica, cioè gli Stati Uniti. Inoltre, essa chiamava in causa l'Assemblea generale per bypassare il Consiglio quando questo non fosse in grado neppure di svolgere la sua azione legittimante perché bloccato dai veti.

La risoluzione *Uniting for Peace*, la cui legalità è da sempre apparsa molto dubbia⁵¹, è

⁵⁰KALDOR M., *Le nuove guerre. La violenza organizzata nell'era globale*, Carocci, Roma 1999.

⁵¹ In primo luogo, la Carta certo prevede che l'Assemblea generale possa occuparsi di questioni che riguardano la pace e la sicurezza internazionale, ma non quando se ne stia già occupando il Consiglio di Sicurezza o se ne sia

stata sfruttata non solo nel contesto della guerra di Corea, ma anche in occasione della Crisi di Suez del 1956, ed in molti ambienti essa è stata accolta (e lo è ancora oggi) come un valido strumento da utilizzarsi per sbloccare e democratizzare l'ONU⁵²; tuttavia, in pochi hanno sottolineato il suo *imprinting* egemonico, determinato dal fatto che essa fu pianificata a tavolino dagli Stati Uniti per marginalizzare l'Unione Sovietica attraverso l'aggiramento del Consiglio, in cui l'URSS deteneva potere di veto (e lo usava di frequente...) e valorizzando l'Assemblea generale, i due terzi della quale erano allineati con gli Stati Uniti. Se è vero, come taluni sostengono, che il Consiglio di Sicurezza non è null'altro che una sorgente di legittimazione che alza i costi politici dell'azione illegale o unilaterale⁵³, gli Stati Uniti miravano semplicemente ad abbassare i costi politici dell'azione intrapresa al di fuori del diritto internazionale per i propri interessi nazionali⁵⁴.

Non è un caso che la *Uniting for Peace* venga rispolverata proprio oggi, quando dopo gli entusiasmi e le speranze aperte dalla caduta del bipolarismo, sono aumentate le domande politiche di sicurezza rivolte alle Nazioni Unite, senza che sia aumentata la loro capacità di farvi fronte. L'accelerazione della globalizzazione avvenuta dagli anni '90 ha indotto profondi mutamenti nelle caratteristiche delle guerre e nel paradigma della sicurezza. La diffusione del fenomeno del fallimento dello stato e del contestuale modello delle "nuove guerre", caratterizzato dal coinvolgimento di attori transnazionali e non statuali e dal massiccio utilizzo delle *gross violations* dei diritti umani, e dunque della violenza sulla popolazione civile, quali strumento principale di lotta tra le parti⁵⁵, ha da un lato reso più urgente l'intervento della comunità internazionale in difesa dell'essere umano in quanto tale, anche penetrando la barriera della *domestic jurisdiction* dello stato; dall'altro ha reso la fornitura del bene *sicurezza*, il cui destinatario, nelle mutate condizioni, non è più lo stato ma l'essere umano con i suoi bisogni vitali, troppo complessa e costosa e non più a misura di egemonia⁵⁶. Non a caso, se un tempo la potenza egemonica garantiva ai membri della comunità internazionale il bene pubblico della

già occupato (art. 12.1). La *Uniting for Peace* invece mirava esattamente a bypassare il Consiglio quando esso fosse in preda allo stallo. In secondo luogo, l'Assemblea non può autorizzare operazioni di *peace enforcement*, ma solo produrre risoluzioni aventi valore di raccomandazione (art. 11.2).

⁵² WILCOX F.O. – MARCY C.M., *op. cit.*, pp. 327-328.

⁵³ HURD I., *op. cit.*, pp. 192-193.

⁵⁴ La risoluzione è infatti stata utilizzata per legittimare non tanto l'intervento volto a bloccare l'invasione della Corea del Sud da parte della Corea del Nord, che era già lecitamente avvenuto con risoluzione del Consiglio di Sicurezza, quanto il tentativo di unificazione di tutta la Corea su basi democratiche ad opera delle truppe statunitensi o, in altri termini, la successiva invasione della Corea del Nord da parte del contingente multilaterale a guida USA.

⁵⁵ KALDOR M., *op. cit.*

⁵⁶ FINIZIO G., *La riforma del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite: attori e condizioni politiche*, CSF Paper, ottobre 2005, pp. 31 e ss., http://www.csfederalismo.it/attachments/1357_1A_finizio_ott_2005.pdf

sicurezza politico-militare, intesa nel senso minimale di “probabilità di uno stato di sopravvivere ad un’aggressione mortale e di venire restaurato nella propria sovranità dopo essere stato conquistato”⁵⁷, nel contesto post-guerra fredda essa ha dimostrato di non essere né in grado, né intenzionata a fornire il nuovo bene pubblico della sicurezza umana, avvertito sempre di più come prioritario sia dagli stati che dalla società civile globale: gli Stati Uniti non si sono infatti interessati di diversi contesti di crisi (Rwanda, Sierra Leone, Sudan...) dove massicce violazioni dei diritti umani erano in atto, e quando invece sono intervenuti, lo hanno fatto in modo disfunzionale all’obiettivo, attraverso la c.d. *guerra spettacolo* (ad esempio in Kosovo nel 1999 o in Afghanistan nel 2002), cioè una guerra a distanza, fortemente asimmetrica, che utilizza tecnologie aeronautiche e missilistiche avanzate, e che soprattutto, al pari delle “nuove guerre” (o guerre a rete), provoca un gran numero di vittime civili, sia in via primaria (morte diretta) che secondaria (a causa della distruzione delle infrastrutture e dell’economia delle società coinvolte)⁵⁸. A fronte di queste condizioni il Consiglio di Sicurezza, pur avendo superato la fase dei veti incrociati tra Stati Uniti ed Unione Sovietica, ha trovato il nuovo ostacolo del veto di Cina e Russia, che si pongono sistematicamente come paladini della sovranità dello stato e si oppongono contro qualsiasi intervento da parte della comunità internazionale in favore della tutela dei principi della sicurezza umana⁵⁹.

Ora come nel 1950, la proposta di rispolverare la risoluzione *Uniting for Peace* sottintende la rinuncia a qualsiasi riforma del Consiglio (l’idea implicita è che poiché il declino del Consiglio di Sicurezza è difficile da arrestare, può essere più semplice aumentare i poteri dell’Assemblea generale, ad esempio assegnando ad essa sistematicamente le competenze in materia di *peacekeeping*⁶⁰), e porta a diminuire i costi politici prodotti da un aggiramento del

⁵⁷ ATTINA’ F., *La sicurezza degli stati nell’era dell’egemonia americana*, Giuffrè, Milano 2003. Attina individua solo tre eccezioni a questa regola: l’occupazione del Tibet da parte della Cina dal 1950, l’invasione marocchina e mauritana del Sahara occidentale e la successiva occupazione da parte del Marocco dal 1975, e l’invio di forze militari del Vietnam del Nord nel Vietnam del Sud a sostegno dei gruppi intergovernativi, dal 1960 al 1975. Il successo nella fornitura di questo bene pubblico da parte della potenza egemonica era dovuto al modello di guerra dominante fino al 1989, cioè di adiacenza e a partecipazione di attori statuali, che si fronteggiavano attraverso i propri eserciti nazionali, il quale poteva venire affrontato efficacemente da una forza militare schiacciante come quella degli USA.

⁵⁸ KALDOR M., *L’altra potenza. La società civile globale: la risposta al terrore*, Università Bocconi Editore, Milano 2004, pp. 134-137. La Kaldor chiarisce che la guerra spettacolo è soprattutto un’impresa americana, uno “spettacolo” che serve a negare il declino imperiale: esempi sono rappresentati dalla guerra del Golfo del 1991, l’intervento in Iraq nel 1998, in Kosovo nel 1999 ed in Afghanistan nel 2002.

⁵⁹ Con riferimento alla Cina, si veda ad esempio TALAKADA N., *China’s voting pattern in the Security Council, 1990-1995*, in RUSSETT B. (ed.), *The once and future Security Council*, St. Martin’s Press, New York 1997, pp. 83-118.

⁶⁰ Si veda ad esempio SUTTERLIN J., *The past as prologue*, ivi, p. 10; WILCOX F. – MARCY C., *op. cit.*, pp. 327-328. Wilcox e Marcy, in particolare, propongono la via di passare le competenze in materia di *peacekeeping* all’Assemblea generale, quale metodo per affrontare il problema del veto senza passare per le forche caudine degli artt. 108 e 109, cioè senza emendare la Carta. Osservando negli anni ’50 un declino dell’attività del Consiglio e un aumento corrispondente di quello dell’Assemblea generale, causato dall’acume della guerra fredda, i due autori si dimenticano tuttavia di considerare che tale manovra è contraria al dettato della Carta, come abbiamo già illustrato.

Consiglio⁶¹.

Una variante aggravata di tale fattispecie, anch'essa proposta dagli stessi autori, è l'azione all'esterno delle Nazioni Unite, cioè al di fuori di ogni autorizzazione da parte dell'organizzazione, in situazioni di *gross violations* dei diritti umani: si tratta ad esempio del caso dell'intervento in Kosovo nel 1999, riconosciuto dalla comunità internazionale come illegale perché non autorizzato dall'ONU, ma legittimo in quanto intrapreso sempre in un contesto multilaterale (si trattava, in quel caso, della NATO) ed eticamente giustificato dall'obiettivo di bloccare gravi violazioni del diritto internazionale umanitario. Anche questa eventualità, quella cioè rappresentata da *coalitions of the willings* in azione e alla ricerca di *imprimatur* morali, è evocata da alcuni come la soluzione dei mali prodotti dal veto e dall'inefficienza del Consiglio di Sicurezza⁶².

Ulteriore segnale di allarme è dato, paradossalmente, dalle organizzazioni regionali. A causa dei limiti del Consiglio, esse vengono presentate da più parti come i soggetti su cui puntare per sopperire alle deficienze di applicazione della Carta (ad esempio, i famosi artt. 43 e ss.) e condurre operazioni di *peace enforcement* e di *peacekeeping*, sulla base di una divisione del lavoro secondo cui l'ONU autorizza e le organizzazioni regionali intervengono⁶³. Se tali auspici possono essere coerenti con lo spirito del cap. VIII della Carta, tenuto conto dell'impossibilità del Consiglio di agire con mezzi militari propri, e possono essere positivi per l'ONU nella misura in cui possono contribuire all'alleggerimento del sovraccarico di *input* che grava sul Consiglio⁶⁴, il pericolo deriva soprattutto da chi vede nelle organizzazioni regionali soggetti in grado e con la facoltà di condurre in modo *autonomo* almeno operazioni giuridicamente collocabili lungo il *continuum* tra cap. VI e cap. VII della Carta (ad esempio, operazioni di *peacekeeping* o operazioni militari di monitoraggio) *in assenza di autorizzazione del Consiglio di Sicurezza*, da ricercarsi al limite in via successiva: l'esempio di scuola è rappresentato

⁶¹ Si vedano, tra gli altri, WEISS T., *The illusion of UN Security Council reform*, in "The Washington Quarterly", Vol. 26, n. 4, Autumn 2003, p. 155; INTERNATIONAL COMMISSION ON INTERVENTION AND STATE SOVEREIGNTY, *The responsibility to protect*, p. 53, <http://www.iciss.ca/pdf/Commission-Report.pdf>. Non è un caso che Weiss parli di illusione con riferimento alla riforma del Consiglio di Sicurezza...

⁶² INDEPENDENT INTERNATIONAL COMMISSION ON KOSOVO, *Kosovo report: conflict, international response, lessons learned*, Oxford University Press, Oxford 2000, p. 4; T. Weiss, *op. cit.*, p. 154.

⁶³ WEISS T. – FORSYTHE D. – COATE R., *The United Nations and changing world politics*, Westview Press, Boulder 2004, pp. 328 e ss. Oltre alle organizzazioni regionali, gli autori aggiungono anche le *coalitions of the willings* in funzione di esecuzione di operazioni legittimate dal Consiglio.

⁶⁴ In questo senso si pronunciava già il Segretario generale dell'ONU Boutros-Ghali nei primi anni '90, quando si cominciava ad intuire un sovraccarico di input per l'organizzazione di fronte alle nuove guerre cui il crollo del muro di Berlino aveva aperto la via. Egli non solo auspicava lo sviluppo delle capacità delle organizzazioni regionali in tema di sicurezza, ma proponeva di superare il tradizionale schematismo che differenziava tra organizzazioni regionali ex cap. VIII e non: BOUTROS-GHALI B., *An agenda for peace*, United Nations, New York 1992. Va da sé, tuttavia, che il Segretario generale intendesse l'utilizzo delle organizzazioni regionali sempre previa autorizzazione dell'ONU (a meno che esse non agissero in legittima difesa collettiva ex art. 51).

dalla *Comunità Economica degli Stati dell'Africa Occidentale* (ECOWAS) che è intervenuta in Liberia e poi in Sierra Leone schierando il *Gruppo di Monitoraggio ECOWAS* (ECOMOG) con funzioni di *peacekeeping* senza il mandato ONU, preoccupandosi di ottenerlo solo in seguito⁶⁵. Se un'analisi giuridica del fenomeno non può che descriverlo come illegale, uno sguardo sociologico non può che concludere che esso dimostra come la crisi di legittimazione che affligge il Consiglio di Sicurezza ed in generale tutto il sistema di sicurezza collettiva dell'ONU porti alla ricerca di strumenti regionali autonomi che garantiscano sicurezza ai paesi membri⁶⁶. Il fenomeno si fa ancora più preoccupante se si considera che perfino l'Unione Europea, che tradizionalmente ha fatto della *partnership* con le Nazioni Unite un pilastro della propria politica estera⁶⁷, ha deciso, in seguito alla proclamazione di indipendenza del Kosovo del 17 febbraio 2008, un'autonoma operazione di polizia senza ottenere la previa autorizzazione del Consiglio di Sicurezza, evitando così le forche caudine dei veti dei membri permanenti che l'avrebbero con ogni probabilità bloccata⁶⁸.

Per effetto delle lacune del Consiglio è in atto dunque un movimento di erosione del sistema di sicurezza collettiva come previsto dalla Carta di San Francisco e dal diritto internazionale che regola lo *ius ad bellum*, che non si risolve nella famosa dottrina della sicurezza preventiva dell'amministrazione Bush⁶⁹: anzi, mentre questa disprezza il multilateralismo a favore dell'azione unilaterale, il resto della comunità internazionale appoggia le Nazioni Unite quale strumento per limitare l'egemonia statunitense e lo strapotere dei paesi occidentali ma non è disposta, pur nel rispetto del multilateralismo, a tollerare l'inerzia delle Nazioni Unite ed è perciò alla ricerca di strumenti multilaterali alternativi per garantirsi il bene

⁶⁵ Data la diffusione della percezione tra molti stati africani che il Consiglio di Sicurezza sia scarsamente impegnato sul fronte della loro sicurezza, e a seguito dell'inerzia mostrata dall'ONU nell'affrontare la crisi in Liberia, l'ECOWAS ha prodotto nel dicembre 1999 un protocollo che dà il potere all'organizzazione di intraprendere interventi senza la previa autorizzazione dell'ONU, v. ABASS A., *Regional organizations and the development of collective security. Beyond Chapter VIII of the UN Charter*, Hart Publishing, Portland 2004, pp. 102; 144-145. Va notato come, per motivazioni diverse, anche altre organizzazioni regionali abbiano agito in modo simile all'ECOWAS: la *Southern Africa Development Community* (SADC), ad esempio, è intervenuta in Congo e nel Lesotho negli anni '90 senza l'autorizzazione dell'ONU: si veda, tra gli altri, FRANCIS D., *Uniting Africa. Building regional peace and security systems*, Ashgate, Aldershot 2006, pp. 196 e ss.

⁶⁶ Per questa soluzione, citando esattamente il caso dell'ECOWAS, si schiera ancora International Commission on Intervention and State Sovereignty, *op. cit.*, p. 54. Lo stesso Boutros-Ghali, citando il caso di specie, ha affermato che "Finding the right division of labour between the United Nations and regional organizations is not easy...", Press release SG/SM/5804.

⁶⁷ Tra tutti i documenti significativi in questo senso, si veda EUROPEAN COUNCIL, *A secure Europe in a better world: European security strategy*, Brussels, 12 December 2003.

⁶⁸ Si tratta della *European Union Rule of Law Mission in Kosovo* (EULEX), che l'Azione Comune del Consiglio 2008/124/CFSP afferma inserirsi nel contesto della risoluzione del Consiglio di Sicurezza 1224 del 1999, che, ponendo fine alla guerra del Kosovo di quell'anno, decideva l'invio nella regione di una presenza internazionale civile e di sicurezza. L'operazione, tuttavia, non è mai stata autorizzata dal Consiglio di Sicurezza, pur modificando la struttura di una missione internazionale esistente e decisa dall'ONU.

⁶⁹ *The National Security Strategy of the United States of America*, September 2002; si veda a tal proposito DE GUTTRY A. – PAGANI F., *Le Nazioni Unite. Sviluppo e riforma del sistema di sicurezza collettiva*, Il Mulino, Bologna 2005, pp. 100 e ss.

pubblico della sicurezza internazionale.

Il difetto principale di tutte queste opzioni, oltre al fatto che sono contrarie al diritto internazionale, risiede nelle loro conseguenze. Quanto alla risoluzione *Uniting for Peace* va detto che l'Assemblea generale, a causa della sua struttura allargata all'intera comunità internazionale, potendo (pur illegalmente) in teoria autorizzare un intervento, non lo può dirigere. Ciò significa che, in assenza di un consesso istituzionale ristretto in grado di assumerlo (essendo il Consiglio di Sicurezza bloccato ed estromesso), il controllo verrebbe appaltato allo stato più potente cioè, in ultima analisi, alla potenza egemonica: esattamente questo è avvenuto nel caso della guerra di Corea, quando la prima operazione di *peace enforcement* autorizzata dall'ONU fu ideata e pianificata dagli Stati Uniti e condotta dal generale statunitense MacArthur, il quale non riceveva ordini dall'ONU ma dall'amministrazione Truman. Dietro un'apparente democratizzazione del sistema di sicurezza collettiva, dunque, si cela l'ombra dell'egemonia che potrebbe portare, come nel caso coreano, a conseguenze negative⁷⁰.

Altrettanto negativi sono stati gli esiti di operazioni avvenute al di fuori di ogni legalità come quella in Kosovo del 1999: come notato da alcuni autori, si è trattato di un'operazione condotta con metodi disfunzionali rispetto all'obiettivo, cioè fermare le *gross violations* dei diritti umani e proteggere i civili, dato il gran numero di vittime prodotto dai bombardamenti⁷¹. Risposte della comunità internazionale che siano più complesse di semplici e controproducenti bombardamenti necessitano di istituzioni, di un organo esecutivo e ristretto e dunque di un Consiglio di Sicurezza riformato.

Infine, quanto al multilateralismo regionale, va sottolineato innanzitutto come il suo utilizzo sia ancora inaffidabile, data l'attuale disomogeneità nel grado di integrazione e nelle capacità di intervento, ed in secondo luogo il fatto che l'efficacia di operazioni di *peacekeeping* e di *peace enforcing* condotte da organizzazioni regionali nel contesto della propria regione facilmente porta conseguenze quanto meno controverse, quando un insufficiente grado di integrazione si combina alla predominanza di una o più potenze nell'organizzazione (è assente, in altre parole, una *balance of power*): nel caso dell'intervento ECOWAS alcuni autori hanno messo in luce come essa sia stata utilizzata dal paese più potente - ad esempio la Nigeria nel

⁷⁰ Va ricordato che nel caso della guerra di Corea, la risoluzione *Uniting for Peace* fu utilizzata per autorizzare un'invasione della Corea del Nord da parte della Corea del Sud e degli Stati Uniti, al fine di “unificare tutta la Corea su basi democratiche”: le Nazioni Unite giunsero dunque a violare il proprio statuto autorizzando un atto di aggressione.

⁷¹ Si è trattato, utilizzando la terminologia di Mary Kaldor, di una “guerra spettacolo”, v. KALDOR M., *op. cit.*, pp. 134-137; KALDOR M., *Le nuove guerre*, cit, pp. 173 e ss.

caso dell'intervento in Liberia - per espandere la propria influenza a spese del più debole⁷².

In conclusione, assistiamo ad una duplice dinamica: da un lato, la gran parte della comunità internazionale condanna l'unilateralismo statunitense, invoca la centralità delle Nazioni Unite e la riforma del loro organo centrale, il Consiglio di Sicurezza, avanzando proposte e giocando un ruolo nel dibattito intergovernativo sulla riforma; dall'altro gli stessi paesi si attrezzano ad agire senza l'organizzazione universale, pur rimanendo multilateralisti. Il fatto tuttavia che anche l'Unione Europea abbia ultimamente imboccato la via alternativa al Consiglio di Sicurezza (pur naturalmente mantenendo un approccio affatto distinto rispetto a quello degli USA) indica in modo inequivocabile quanto sia ormai urgente ed indispensabile la riforma del Consiglio.

⁷² WEISS T. – FORSYTHE D. – COATE R., *op. cit.*, p. 23; PUGH M. – SINGH SIDHU W. (eds.), *The United Nations and regional security. Europe and beyond*, Lynne Rienner, Boulder 2003, p. 236.

CAPITOLO DUE

UN INVENTARIO RAGIONATO DELLE PRINCIPALI PROPOSTE DI RIFORMA DEL CONSIGLIO DI SICUREZZA

Analizzando le diverse proposte di riforma oggi sul tappeto, non si può non constatare come esse siano *tutte*, con differenze legate al differente contesto storico, simili a proposte avanzate più di cinquant'anni fa, se non perfino nell'immediato post-San Francisco. Ciò che è cambiato rispetto ad allora è l'ambiente esterno all'ONU e le sfide ad essa rivolte, che rendono una proposta più praticabile rispetto ad un'altra. D'altronde, gli anni successivi al 1945 erano contraddistinti dalla fluidità che normalmente caratterizza i momenti di creazione di un ordine mondiale ed erano perciò più favorevoli alle proposte e rivendicazioni di provenienza tanto governativa che non governativa. Del resto, la Conferenza di San Francisco aveva lasciato molti paesi insoddisfatti, e le grandi potenze avevano ottenuto il loro voto favorevole allo Statuto delle Nazioni Unite solo nella prospettiva, inserita nella stessa Carta, di una conferenza generale di revisione da convocarsi ex art. 109 al massimo entro la decima sessione dell'Assemblea generale.

Nonostante dunque l'acuirsi della guerra fredda, che aveva smorzato fin dal 1948 (anno della crisi di Berlino) e poi in modo definitivo dal 1950 (anno della crisi di Corea) la prima ondata di entusiasmi circa la possibilità di una riforma dell'ONU, in prossimità ed in preparazione della prevista Conferenza di revisione venne elaborata una serie di nuove proposte di riforma del Consiglio di Sicurezza, che tuttavia non ebbero modo di essere neppure ufficialmente considerate, dato che la Conferenza, proprio a causa delle tensioni della guerra fredda, non si tenne mai⁷³. Con la caduta del muro di Berlino, un clima di cooperazione molto vicino agli ideali del 1945 investì tutte le maggiori potenze, come testimoniato dall'intervento contro l'Iraq nel contesto della prima crisi del Golfo: in particolare, la Russia di Gorbaciov e la Cina erano ora ben disposte nei confronti dell'ONU e del Consiglio di Sicurezza, e puntavano ad un loro rilancio⁷⁴. Nella misura in cui il Consiglio sembrava aver

⁷³ L'avversione alla convocazione della conferenza veniva soprattutto dai membri permanenti, che temevano che venissero messe in discussione le loro prerogative in un contesto internazionale che invece imponeva loro proprio di utilizzare il Consiglio, ed i loro poteri all'interno di esso, a fini di contrapposizione tra i blocchi.

⁷⁴ L'attitudine della Russia nei confronti delle Nazioni Unite e del Consiglio di Sicurezza, che vedeva in quest'ultimo l'unica arena in cui esercitare il proprio potere sulla scena internazionale, era strettamente legata con la ricerca di un nuovo ruolo dopo la perdita dell'impero e dello status di superpotenza. Parte integrante del "new thinking" russo era l'allargamento del ruolo delle forze ONU di peacekeeping e il rilancio del moribondo Comitato di Stato Maggiore previsto dalla Carta, e dunque degli artt. 43 e ss.: SHEARMAN P., *New political thinking reassessed*, in "Review of International Studies", n. 2, vol. 19, 1993, p. 157. Anche la Cina era ben disposta

guadagnato il centro della politica mondiale e cominciò a lavorare in modo effettivo e serrato, lanciando operazioni di pace e producendo risoluzioni come mai prima di allora, l'attenzione del mondo si concentrò sul lavoro dell'organo e riprese piede l'idea di riformarlo per renderlo più efficace e più aderente alla distribuzione del potere nel mondo, che aveva subito notevoli cambiamenti rispetto a mezzo secolo prima. D'altro canto, i limiti delle operazioni intraprese nei primi anni '90 (ad esempio in Bosnia ed in Somalia), che erano ben presto apparsi nella loro chiarezza, erano in parte da ricondurre alla struttura del Consiglio, incapace di produrre risoluzioni chiare per operazioni dal mandato non ambiguo e forte a sufficienza da fronteggiare le sfide poste dalle *nuove guerre*. Il 50° anniversario delle Nazioni Unite, che cadeva nel 1995, costituì perciò l'occasione giusta per avviare una riflessione sul futuro dell'Organizzazione nella nuova era aperta dalla caduta del muro di Berlino e dall'unipolarismo statunitense. In ambito intergovernativo, si sviluppò così tra il 1992 ed il 1995 un *round* negoziale per la riforma del Consiglio di Sicurezza che tuttavia, per i motivi che risulteranno chiari nel prosieguo del saggio, non ebbe esito positivo.

Di nuovo, l'occasione per discutere e portare a compimento la riforma del Consiglio di Sicurezza si presentò dieci anni dopo, a seguito di un nuovo mutamento del contesto internazionale: l'attacco terroristico alle Torri Gemelle del settembre 2001 aveva posto il problema dell'emersione di nuovi attori sulla scena internazionale e più in generale l'evidenza che la globalizzazione ed i suoi corollari costituivano il motore di un mondo sempre più interdipendente, che necessitava di un rafforzamento della *global governance*, a cominciare dal suo perno rappresentato dalle Nazioni Unite e dal Consiglio di Sicurezza. Tale esigenza era tanto più sentita, inoltre, quanto più la potenza egemonica si era dimostrata incapace di rispondere alle domande politiche poste dalla globalizzazione – e la sicurezza nel nuovo contesto internazionale era una di esse – e aveva reagito nel 2003 muovendo una guerra illegale contro l'Iraq, in modo unilaterale e al di fuori del Consiglio di Sicurezza. Ciò produsse nella comunità internazionale un generale “serrate le fila” attorno alle Nazioni Unite, che ha trovato il principale *leader* nell'Unione Europea. Il 60° anniversario dell'ONU ha dunque offerto una nuova occasione per rafforzare il Consiglio di Sicurezza; tuttavia, l'appuntamento si è consumato tra molte aspettative ed altrettante delusioni, perché il dibattito ufficiale ha finito per riproporre, con poche varianti, le posizioni ed i nodi di dieci anni prima.

nei confronti della cooperazione con gli altri quattro membri permanenti, ed era ansiosa di ripristinare la propria reputazione dopo il disastro di piazza Tienanmen, e di dimostrare di essere degna dell'aiuto economico occidentale: v. TAYLOR P., *International organization in a modern world. The regional and the global process*, Pinter, London 1995, p. 212; THAKALADA N., China's votign pattern in the Security Council, 1990-1995, in RUSSETT B. (ed.), *The once and future Security Council*, St. Martin's Press, New York 1997, pp. 83 e ss.

1. I LIMITI NELL'INDIVIDUAZIONE DEI PARAMETRI PER LA RIFORMA DEL CONSIGLIO DI SICUREZZA

Questo saggio, nel descrivere e nel commentare le diverse proposte di riforma del Consiglio di Sicurezza fino ad oggi avanzate, tenterà di rimediare ad alcuni limiti che affliggono i tradizionali approcci alla riforma e che si riscontrano non solo nelle diverse proposte, ma anche nelle valutazioni che di esse generalmente gli osservatori propongono.

1.1. *Efficacia e rappresentatività*

Il primo di questi limiti è già stata illustrato, e riguarda il rapporto tra efficacia e rappresentatività, generalmente descritto come un *trade-off*. Come accennato, la storia delle Nazioni Unite ha invece messo in luce che la realtà è opposta: l'efficacia è variabile dipendente rispetto alla rappresentatività.

1.2. *Il “realismo” della riforma*

Il secondo limite è rappresentato dalle premesse realiste da cui muovono le principali proposte di riforma. Come noto, la teoria realista, ma soprattutto neo-realista delle relazioni internazionali, assume che a) il sistema internazionale sia rigidamente stato-centrico, cioè che sia composto esclusivamente dagli stati quali unici attori politici rilevanti; b) la struttura del sistema internazionale sia data ed immodificabile, essendo essa costituita dall'anarchia internazionale, cioè dallo stato hobbesiano di guerra di tutti contro tutti, che vincola gli attori al perseguimento della sicurezza nazionale quale obiettivo primario della loro stessa esistenza⁷⁵. In base a tali assunti, l'unica variabile suscettibile di mutamento è rappresentata dalla distribuzione del potere, che può rendere un sistema alternativamente unipolare, bipolare o multipolare. Coerentemente, Robert Gilpin ha elaborato una teoria del mutamento internazionale basata sulla distribuzione del potere, scandita dal periodico ricorrere di guerre costituenti, creatrici di nuovi e diversi ordini internazionali attraverso i quali la potenza o le potenze vincitrici governano il sistema internazionale⁷⁶.

Secondo questo approccio, tanto il diritto internazionale quanto la Carta delle Nazioni Unite, che rappresenta la costituzione che la comunità internazionale si è data dopo l'ultima guerra costituente, così come l'ONU in quanto perno dell'assetto istituzionale degli ultimi

⁷⁵ WALTZ K., *Teoria della politica internazionale*, Il Mulino, Bologna 1987.

⁷⁶ GILPIN R., *Guerra e mutamento nella politica internazionale*, Il Mulino, Bologna 1989.

sessant'anni, sono strumenti fondamentali di ordine internazionale al servizio dello stato o degli stati più potenti⁷⁷. Coerentemente, una riforma del Consiglio di Sicurezza dovrebbe risolversi nel mutamento della sua *membership* in modo da soddisfare l'adesione dell'organo alla distribuzione del potere nel mondo. Gran parte delle rivendicazioni da parte degli stati più potenti si basano su questo principio: così, Germania e Giappone, ma anche India e Brasile, che dal secondo dopoguerra hanno risalito la classifica della distribuzione del potere in corrispondenza di un declino relativo di membri permanenti quali Francia, Gran Bretagna e anche Russia, chiedono ormai da anni l'ingresso tra i membri permanenti. In tale prospettiva, non è neppure concepibile una riforma del Consiglio di Sicurezza che non si risolva in una sua espansione. La conseguenza è che, se venissero assecondate tali spinte, il Consiglio si ridurrebbe ad un mero strumento di politica di potenza, utilizzato dai paesi più potenti per tentare di imporre al mondo (e reciprocamente, a loro stessi) il proprio volere: precisamente questo, secondo i neo-realisti, è il gioco della politica internazionale. Ma è precisamente questo approccio che ha da sempre impedito una riforma di una qualche rilevanza: se un'organizzazione internazionale è creata per essere funzionale all'interesse di una potenza o di un blocco egemonico, è improbabile che essa muti nella sua struttura e nei suoi assetti al mutare dei rapporti di potenza tra i suoi azionisti, giacché è del tutto logico che le potenze in declino si oppongano; piuttosto, è più probabile che l'organizzazione stessa declini e venga sostituita, non senza una guerra che sancisca la nuova *leadership*. Poiché, come ho sostenuto altrove, difficilmente assisteremo in futuro ad una nuova guerra per l'egemonia e, d'altro canto, le Nazioni Unite probabilmente sopravviveranno alla fine dell'egemonia statunitense che le ha generate⁷⁸, gli stessi assunti realisti che hanno guidato le principali proposte di riforma ci dicono che queste sono destinate a non realizzarsi mai (ed in effetti, pare che così le cose stiano andando). La storia ci insegna inoltre l'impraticabilità di questa via: fino ad oggi una sola e non risolutiva riforma di una certa rilevanza (cioè che abbia richiesto un emendamento alla Carta delle Nazioni Unite) è stata ottenuta (e non senza enormi difficoltà⁷⁹) e risale al lontano 1965; anche se l'operazione riuscisse a ripetersi, manterrebbe irrisolti i principali problemi che affliggono il Consiglio e sarebbe necessario forse attendere un altro mezzo secolo prima di una nuova riforma.

⁷⁷ BONANATE L., *Istituzioni di relazioni internazionali*, Giappichelli, Torino 2002, pp. 29-37.

⁷⁸ KEOHANE R., *After hegemony. Cooperation and discord in the world political economy*, Princeton University Press, Princeton 1984.

⁷⁹ Bourantonis ricostruisce chiaramente come quella riforma minimale, cioè l'espansione dei membri permanenti da 6 a 10, fosse stata tenuta per anni (dal 1957) ostaggio della politica di potenza, che portava l'Unione Sovietica a condizionare il suo consenso al riconoscimento del governo di Pechino quale legittimo rappresentante della Cina alle Nazioni Unite: BOURANTONIS D., *The history and politics of UN Security Council reform*, Routledge, London 2005, pp. 16-20.

1.3. La “sostenibilità” della riforma

Un terzo limite, apparentemente opposto al precedente e che in generale affligge la gran parte delle proposte avanzate, è la loro ingenuità, cioè il fatto che esse non fanno i conti con il potere. Generalmente ogni progetto di riforma, 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 nel caso degli stati, ma anche la funzionalità dell'organo, oppure la sua democraticità, la sua trasparenza, e così via) senza porsi la questione di quante probabilità abbia la riforma di trovare applicazione, né di quali siano le condizioni politiche necessarie affinché essa possa trovare successo. Ma se questo approccio può essere accettabile dal punto di vista di un filosofo del diritto o della politica, non lo è né per lo scienziato né per il *leader* politico che, come efficacemente messo in luce da Max Weber nel suo *La politica come professione*, deve fare i conti con l'etica della responsabilità, oltre che con quella dei principi: il politico (e così, da prospettiva diversa, lo scienziato politico) si caratterizza proprio per il fatto che deve commisurare i fini ai mezzi ed i mezzi ai fini⁸⁰. Tale limite non riguarda solo la riforma del Consiglio di Sicurezza, ma dell'intero sistema delle Nazioni Unite, ed ha visto coinvolte schiere di illustri studiosi che da un lato hanno avuto il merito di diagnosticare, in base a valori e parametri predefiniti, i mali tanto del sistema internazionale che dell'ONU, avanzando la prognosi per una loro riforma, ma dall'altro raramente si sono occupati di definire la via per un suo raggiungimento⁸¹.

Al fine di verificare se una riforma del Consiglio di Sicurezza sia in grado di ovviare a tale limite, introdurrò perciò tra i parametri di valutazione quello che chiamerò *sostenibilità*. Con tale espressione intendo indicare innanzitutto la capacità di una proposta di guardare al futuro,

⁸⁰ WEBER M., *La scienza come professione, la politica come professione*, Edizioni di Comunità, Torino 2001, pp. 102 e ss.

⁸¹ Per fare solo qualche esempio, si veda GALTUNG J., *The true worlds: a transnational perspective*, The Free Press, New York 1980, FALK R., *A study of future worlds*, The Free Press, New York 1975, ed in generale l'approccio prescrittivo del WOMP (World Order Models Project), che coinvolgendo autori quali Richard Falk, Johan Galtung, Ali Mazrui e altri si proponeva proprio di delineare i contorni di un nuovo ordine mondiale democratico, giusto e pacifico. Più recentemente, anche l'approccio della democrazia cosmopolitica si è occupato di riforma delle Nazioni Unite, pur generalmente non prendendo in considerazione la riforma del Consiglio di Sicurezza, né in generale concependo una strategia per ottenere le riforme desiderate: si veda ad esempio ARCHIBUGI D., *Il futuro delle Nazioni Unite*, Edizioni Lavoro, Roma 1995; ARCHIBUGI D., *Dalle Nazioni Unite alla democrazia cosmopolita*, in ARCHIBUGI D. – HELD D. – FALK R. – KALDOR M., *Cosmopolis. E' possibile una democrazia sopranazionale?*, Manifestolibri, Roma 1993, pp. 91-118. Esistono alcune parziali eccezioni: in tema di assemblea parlamentare delle Nazioni Unite, ad esempio, diversi autori hanno messo in luce come la via possa essere rappresentata dall'istituzione di un'assemblea consultiva ex art. 22 della Carta (che permette all'Assemblea generale di istituire gli organi sussidiari che ritenga necessari per l'adempimento delle sue funzioni), tenendo presente il caso di successo del Parlamento europeo, nato appunto con mere funzioni consultive, cfr. BARBNABY F. (ed.), *Building a more democratic United Nations*, Frank Cass, London 1991.

oltre che al presente oppure, peggio, al passato: essa deve contenere in sé un meccanismo naturale di adattamento rispetto ai processi di lungo periodo che interessano le relazioni internazionali e non semplicemente rispondere all'esistente riconfigurazione della distribuzione del potere, confidando che gli assetti del sistema internazionale rimangano tali e quali per un futuro indefinito. Occorre qui ancora una volta ricordare che in sessant'anni una sola riforma del Consiglio ha avuto luogo, che ne ha aumentato i seggi da undici a quindici. Non si può pensare che, una volta ottenuta una riforma dell'organo, con un sistema internazionale la cui velocità di mutamento è aumentata negli ultimi decenni si debba aspettare un altro mezzo secolo per ottenerne un'altra. In secondo luogo, l'espressione *sostenibilità* intende mettere in luce come la proposta debba contenere le qualità che le permettano di trovare applicazione. E' necessario cioè che essa si componga non solo di una parte prescrittiva circa il futuro assetto del Consiglio, ma anche di una *strategia* che ne indichi il processo di implementazione. E questa, come vedremo quando ci occuperemo nello specifico del tema, per essere efficace deve non solo saper cogliere le tendenze nella distribuzione del potere nel mondo, ma anche individuare gli attori utili alla riforma, cogliere i processi di lungo periodo che interessano la struttura delle relazioni internazionali (che i realisti, proprio per questo, non contemplano), essere coerente con essi, sfruttarli negli aspetti favorevoli alla riforma e, a sua volta, sostenerli ed alimentarli. In poche parole, per essere sostenibile una proposta deve essere coerente con il corso storico alimentandolo a sua volta.

I processi di lungo periodo cui mi riferisco, che richiamo qui senza approfondirli perché oggetto di un precedente saggio, sono il declino dell'egemonia (statunitense), l'emersione di nuovi attori sulla scena internazionale, tra cui le organizzazioni non governative e più in generale la società civile globale, lo sviluppo dell'organizzazione regionale, la trasformazione della sicurezza in direzione umanocentrica⁸².

1.4. Gli ostacoli verso la riforma del Consiglio di Sicurezza dell'ONU

Infine, la proposta deve essere in grado di superare gli ostacoli che rendono difficile qualsiasi riforma del Consiglio di Sicurezza. La prima è di natura procedurale e riguarda i meccanismi di emendamento e di revisione della Carta: essi infatti prevedono (artt. 108 e 109), dopo l'approvazione da parte dell'Assemblea generale a maggioranza dei due terzi dei membri, la ratifica da parte dei due terzi dei paesi membri compresi i cinque membri permanenti. Il secondo è un ostacolo di natura poco formale ma tutta sostanziale, ed è costituito dall'asimmetria nella distribuzione del potere nel mondo, che si esprime soprattutto

⁸² FINIZIO G., *La riforma del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite: attori e condizioni politiche*, CSF Paper, Torino, Ottobre 2005, http://www.csfederalismo.it/attachments/1357_1A_finizio_ott_2005.pdf

nell'egemonia statunitense. Proprio gli Stati Uniti 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 la loro autoesclusione, 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 e il funzionamento dell'organizzazione, ma anche sulla *issue* della riforma del Consiglio di Sicurezza. Come vedremo, dopo essere stata tiepidamente incoraggiata durante gli anni '90 dall'amministrazione Clinton nella forma del *quick fix*, cioè dell'ingresso di Germania e Giappone, 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 risoluzioni⁸³. 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.

D'altra parte, qualsiasi mutamento nella sua composizione oggi non modificherebbe la debolezza del Consiglio di Sicurezza, che in larga parte riposa nella dipendenza sua e dell'intera organizzazione dagli Stati Uniti. A nulla vale discutere con fervore le proposte di riforma a New York quando il potere è centralizzato a Washington⁸⁴. L'egemonia degli USA è dunque oggi uno scoglio formidabile per qualsiasi tentativo di riforma dell'ONU. Ciò implica che, una proposta che aspiri ad essere praticabile, 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. Perciò, riprendendo il requisito della sostenibilità, la riforma ideale è quella che non solo poggia sul multipolarismo, ma che sia in

⁸³ 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/chaill78.pdf>

⁸⁴ WEISS T., *The illusion of UN Security Council Reform*, in "The Washington Quarterly", n. 4, vol. 26, autumn 2003, pp. 156 e ss.

grado a sua volta di... produrlo e sostenerlo, creando le basi per il proprio stesso successo.

Le pagine seguenti di questo saggio passeranno dunque in rassegna le principali categorie di proposte di riforma valutandole sulla base della loro capacità di rimediare ai limiti del Consiglio di Sicurezza che abbiamo delineato – deficit di efficacia, di rappresentatività e di legittimità - e di superare gli ostacoli verso la riforma, nonché sulla base della loro sostenibilità.

2. L'ALLARGAMENTO DEL CONSIGLIO DI SICUREZZA

Generalmente, il dibattito intergovernativo sulla riforma del Consiglio è impostato sul suo allargamento, giustificato dall'esigenza di “renderlo maggiormente rappresentativo della comunità internazionale nel suo complesso, nonché delle realtà geopolitiche di oggi, e dunque più legittimo agli occhi del mondo”⁸⁵.

2.1. L'allargamento dei membri permanenti

Fin dall'inizio degli anni '90, una Germania riunificata ed un Giappone riformato cominciarono a reclamare lo *status* di membro permanente al Consiglio, in considerazione del loro peso economico e del loro contributo (soprattutto finanziario) al mantenimento alla pace e alla sicurezza internazionale e alle altre attività dell'ONU⁸⁶, ma anche del ridimensionamento di Francia e Gran Bretagna da potenze globali a medie potenze⁸⁷. Emerse dunque la proposta del *quick fix*, o aggiustamento rapido, che consisteva nel semplice allargamento dei membri permanenti a Germania e Giappone. Inizialmente la reazione di Francia e Gran Bretagna fu fredda: a causa della loro riluttanza a condividere con altri i loro privilegi e/o della paura di perderli, i due paesi infatti boicottarono qualunque tentativo di porre in agenda la questione

⁸⁵ HIGH LEVEL PANEL ON THREATS, CHALLENGES AND CHANGE, *A more secure world: our shared responsibility*, UN Doc. A/59/565, 2 December 2004, p. 60, par. 168.

⁸⁶ Nel 1992 Germania e Giappone erano divenute il secondo ed il quarto paese contributore per quanto riguarda sia il budget ordinario che i costi del *peacekeeping*, rispettivamente con una quota del 12,5% e dell'8,93%, contro cifre che per la Russia si attestavano al 9,41%, per la Francia al 6%, per la Gran Bretagna al 5,2% e per la Cina addirittura allo 0,77%. Nel 1994, la Germania era salita stabilmente al terzo posto, con la Russia che aveva visto diminuire la propria quota al 6,71%; nel 2002 la loro percentuale è salita ulteriormente, rispettivamente al 19,63% (ben tre volte il contributo della Francia e quasi quattro volte quello della Gran Bretagna) e al 9,83%: <http://www.globalpolicy.org/finance/tables/reg-budget/largeindex.htm>. A tali dati, i due paesi aggiungevano il loro rilevante contributo alla guerra del Golfo del 1990-91 quali base per la loro rivendicazione. Ciò che invece giocava a loro sfavore era il contributo in termini di truppe: nel 1996, la Germania compariva ancora al 30° posto in classifica, mentre il Giappone non figurava nei primi 40 paesi contributori: <http://www.globalpolicy.org/security/peacekpg/data/pktp96.htm>.

⁸⁷ Quanto al Giappone, si vedano DRIFT, R., *Japan's quest for a permanent Security Council seat. A matter of pride or justice?*, MacMillan, Houndmills 2000; per la Germania, PIETZ T., *Zwischen Interessen und Illusionen: Die deutschen Außenpolitik und die Reform des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen*, Tectum Verlag, Marburg 2007.

della riforma, da un lato opponendo l'argomento dell'inutilità del dibattito data la ritrovata efficienza del Consiglio fin dalla Crisi del Golfo, e dall'altro sostenendo che priorità fosse da accordarsi alla effettività e all'efficienza dell'organo, che a loro giudizio prescrivevano di non allargarne ulteriormente la *membership*. Gli Stati Uniti di Bill Clinton, tuttavia, appoggiarono decisamente la proposta, portando gli altri membri permanenti sulle proprie posizioni. L'obiettivo statunitense era da un lato di distribuire meglio gli oneri del mantenimento della pace e della sicurezza tra paesi amici, alleggerendo la propria quota di *budget* delle Nazioni Unite che nel 1992 ammontava al 25%, e dall'altro quello di spingere i due paesi ad una ben maggiore partecipazione alle operazioni di *peacekeeping* dell'ONU. Per legittimare la propria posizione, da parte loro, Germania e Giappone aumentarono tra il 1992 ed il 1995 il proprio contributo finanziario alle Nazioni Unite, anche se dal punto di vista militare mantenevano difficoltà interne ad ottemperare alla richieste statunitensi⁸⁸.

Ovviamente, l'ipotesi del *quick fix* era inaccettabile per i paesi in via di sviluppo che, pur spingendo per una riforma del Consiglio, non erano disposti a digerire una soluzione che non li vedesse coinvolti e che aumentasse la loro marginalizzazione, tanto più che paesi come India e Brasile contribuivano anch'essi in modo rilevante alle attività dell'ONU e ricoprivano ormai la posizione di medie potenze⁸⁹. D'altro canto, i rappresentanti dei Paesi Non Allineati (NAM) aggiunsero che era assolutamente necessario un allargamento del Consiglio per aumentare la sua rappresentatività, ma qualsiasi manovra che si limitasse ad aumentare il peso dei paesi industrializzati nel Consiglio (e tale era l'effetto del *quick fix*, dato che avrebbe portato ben cinque dei paesi parte del G7/G8 tra i membri permanenti dotandoli, eventualmente, del diritto di veto) sarebbe stata bloccata; viceversa, essi si affrettarono a precisare che l'ingresso di Germania e Giappone sarebbe stato appoggiato solo contestualmente all'ammissione tra i membri permanenti di alcuni paesi in via di sviluppo⁹⁰. Tramontata dunque definitivamente nel 1996 l'ipotesi del *quick fix*⁹¹, trovò un crescente consenso la proposta denominata "2+3", perché avrebbe interessato, oltre a Germania e Giappone, tre paesi in via di sviluppo – uno

⁸⁸ V. nota 45, p. 20.

⁸⁹ Il contributo in termini di truppe, in particolare, vedeva nel 1996 l'India al secondo posto ed il Brasile all'ottavo. Quest'ultimo, nello stesso anno, figurava anche al decimo posto quanto a contributo finanziario al budget ordinario dell'ONU.

⁹⁰ Tra i paesi che cercavano un allargamento dei membri permanenti che comprendesse paesi in via di sviluppo, oltre che paesi sviluppati, vi erano Nigeria, Indonesia, India e Sudafrica e Brasile.

⁹¹ Il rapporto 1995-1996 dell'*Open-Ended Working Group on the Question of Equitable Representation and Increase in the Membership and Other Matters Related to the Security Council* (comunemente chiamato Open-Ended Working Group on Security Council Reform), organo creato dall'Assemblea generale nel 1993 per trovare le condizioni di una riforma condivisa del Consiglio di Sicurezza, riportava che "anche nell'ipotesi che vi sia un consenso sull'allargamento del Consiglio, un aumento nei soli paesi industrializzati sarebbe considerato ampiamente irrealizzabile": UN Doc. A7517PV.45, 30 October 1996, p. 11.

ciascuno per Asia, Africa e America Latina - tra i quali i principali candidati erano l'India, forte della sua popolazione che superava quelle di USA, Russia, Francia e Gran Bretagna messe assieme⁹², Brasile e Nigeria, la cui candidatura si sarebbe giustificata con l'assenza di paesi latinoamericani e africani tra i membri permanenti⁹³. Come notato da Bourantonis, i paesi in via di sviluppo erano fin da subito divisi tra chi sosteneva l'opzione 2+3 e chi rivendicava più di tre seggi permanenti per i paesi in via di sviluppo, perché i seggi permanenti nel Consiglio di Sicurezza avrebbero dovuto riflettere fedelmente i mutamenti della *membership* nell'Assemblea generale. Di questo avviso erano soprattutto i paesi africani, che in forza del loro numero all'ONU - 53 paesi - reclamavano due seggi permanenti ed altrettanti, alcuni di essi sostenevano, sarebbero dovuti andare all'America Latina e all'Asia⁹⁴.

Il nodo finora politicamente irrisolto si è dimostrato quello del meccanismo di scelta dei paesi che avrebbero occupato i nuovi seggi. I paesi cui tutti sembravano riferirsi, spesso implicitamente, quali imprescindibili beneficiari di qualsiasi ipotesi di riforma che allargasse la *membership* permanente, cioè Germania e Giappone, erano tutt'altro che incontrastati. Tanto lo scenario *quick fix* che quello 2+3 ottennero infatti immediatamente l'opposizione dell'Italia, che per voce dell'ambasciatore all'ONU Paolo Fulci contestava in primo luogo l'assegnazione di nuovi seggi permanenti, che avrebbe in qualsiasi caso aggravato l'iniquità nella composizione dell'organo avvantaggiando in modo perpetuo un piccolo gruppo di paesi e creando così una sorta di direttorio che avrebbe preso le decisioni rilevanti per tutto il resto della comunità internazionale senza che questo potesse parteciparvi in alcun modo⁹⁵; in secondo luogo (e ciò non costituiva certo una motivazione secondaria) Roma si opponeva all'ingresso della Germania perché ciò avrebbe danneggiato l'Italia, che sarebbe stata

⁹² La candidatura indiana venne avanzata già nella prima metà degli anni cinquanta quando la stampa, alimentando il dibattito sulla *querelle* della presenza della Cina nazionalista o della Cina comunista al Consiglio, suggeriva l'occupazione del seggio cinese da parte dell'India per contribuire a rafforzare il governo di Nehru quale punto di riferimento per i popoli asiatici, evitando così il pericolo che lo divenisse la Cina comunista: così in WILCOX F. – MARCY C., *Proposals for changes in the United Nations*, The Brookings Institution, Washington 1955, p. 302; successivamente, l'ex Segretario generale Trygve Lye (gennaio 1946 - novembre 1952) propose l'espansione del Consiglio di Sicurezza a 16 membri, aggiungendo un seggio non permanente ed uno permanente, da attribuirsi appunto all'India: LIE T., *In the cause of peace: seven years with the United Nations*, MacMillan, New York 1954, p. 433.

⁹³ Il Brasile era ed è il più convinto aspirante al seggio permanente dell'America Latina, data la sua popolazione, il suo peso economico regionale, il suo contributo, specie nel passato, alle operazioni di *peacekeeping* delle Nazioni Unite e data soprattutto la volontà del paese di sancire la sua *leadership* in una regione altrimenti di lingua spagnola. La Nigeria, invece, è il paese africano più vasto e maggiormente attivo nel *peacekeeping* nell'Africa occidentale. Il suo ruolo determinante in Libera e Sierra Leone suggerisce che il paese è un serio contributore alla sicurezza della sua regione.

⁹⁴ BOURANTONIS D., *The history and politics of the UN Security Council reform*, Routledge, London 2005, pp. 58-59.

⁹⁵ Fulci, appellandosi ai membri del NAM, metteva anche in luce che tale pericolo non riguardava solo il Consiglio di Sicurezza, ma tutti gli organi delle Nazioni Unite per effetto del c.d. "effetto cascata" (v. sopra, nota 45, p. 20): un aumento dei membri permanenti avrebbe perciò portato ad un'ulteriore perdita di controllo dell'intera organizzazione da parte della *membership* generale a vantaggio di pochi: cit. in UN Doc. GAOR, A/50/PV.56, 13 November 1995, pp. 16-18.

marginalizzata dai tavoli che contano, considerato anche il fatto che la presenza nel Consiglio di Sicurezza di sei membri del G8 avrebbe senza dubbio depotenziato quest'ultimo consesso, in cui l'Italia era presente; in terzo luogo, l'Italia temeva che l'ingresso della Germania, aggiungendosi ai seggi di Francia e Gran Bretagna, avrebbe creato un nuovo centro di potere in Europa ed istituzionalizzato il direttorio a tre che già caratterizzava di fatto la politica estera europea⁹⁶. Fulci dunque condusse una strenua battaglia in tutte le sedi ufficiali all'interno dell'ONU nonché nei corridoi del Palazzo di Vetro per portare quanti più paesi possibile dalla parte dell'Italia e bloccare l'offensiva dei sostenitori dell'espansione dei seggi permanenti, infine riuscendovi grazie al massiccio supporto dei paesi non allineati⁹⁷.

Ma altri paesi avevano reso note la loro contrarietà. La Cina, ad esempio, si oppose all'ingresso del Giappone, da cui la dividono acredini di lungo corso; altri paesi ambivano inoltre ad occupare eventuali seggi permanenti al posto dei "grandi pretendenti": il Sud Africa, ad esempio, al tempo della grande credibilità politica e autorità morale acquisita con Nelson Mandela, annunciò ben presto di voler concorrere per il seggio africano in virtù del suo peso economico, pur avendo il paese un quarto della popolazione della Nigeria e pur essendo molto meno disposto a porre le proprie truppe a disposizione di operazioni di pace altrove in Africa; il Messico fece altrettanto per il seggio latino-americano. Diversamente dal caso italiano rispetto alla Germania, una profonda e radicata inimicizia stava poi alla base dell'opposizione del Pakistan al seggio permanente indiano⁹⁸, così come rivalità di antica data hanno portato l'Argentina ad opporsi alla candidatura brasiliana. L'attitudine di tali paesi al veto incrociato non era mossa semplicemente da considerazioni di *status* relativo, ma dal timore che il concorrente potesse sfruttare il seggio permanente a fini di egemonia regionale.

D'altro canto, la rosa dei paesi candidati dipende dai parametri scelti per la loro valutazione e dalle procedure di elezione, sui quali c'è ancora oggi tutt'altro che consenso. L'India, comprensibilmente, puntava sull'elezione da parte dell'Assemblea generale come già

⁹⁶ GEGOUT C., *The quint: acknowledging the existence of a Big Four-US directoire at the heart of the European Union's foreign policy decision-making process*, in "Journal of Common Market Studies", n. 2, vol. 40, 2002, pp. 331-344.

⁹⁷ L'epopea della battaglia italiana è narrata in MASTROLILLI P., *Lo specchio del mondo. Le ragioni della crisi dell'ONU*, Laterza, Roma-Bari 2005, pp. 77-128; si veda inoltre TALLARIGO R. (a cura di), *L'Italia all'ONU 1993-1999. Gli anni con Paolo Fulci: quando la diplomazia fa gioco di squadra*, Rubbettino, Cosenza 2007, pp. 37-48; l'appoggio alle ragioni italiane da parte di molti paesi in via di sviluppo fu ottenuta, oltre che grazie alle particolari abilità diplomatiche dell'ambasciatore Fulci, per la decisione dei membri NAM di opporsi ad un'ipotesi di riforma che avrebbe inesorabilmente portato alla distruzione dell'unità del Movimento: BOURANTONIS D., *op. cit.*, pp. 77-82.

⁹⁸ In Particolare il Pakistan, altro importante contributore alle operazioni ONU in termini di truppe, teme ancora oggi che la presenza di un seggio permanente indiano possa costituire un pericolo per la sicurezza pakistana nel caso possa scoppiare un conflitto tra i due paesi in futuro: v. LAURENTI J., *Reforming the Security Council: What American Interests?*, Occasional Paper, UNA-USA, New York 1997, p. 8.

previsto dalla Carta per i membri non permanenti ma sulla base di criteri parzialmente diversi, quali la popolazione e la potenza economica, fattori in grado di porre un paese nelle condizioni di esercitare indipendenza di giudizio e di azione nelle questioni internazionali⁹⁹; analogamente – e altrettanto comprensibilmente – l'Indonesia puntava su popolazione, potenziale economico, contributo alle attività di *peacekeeping* e capacità di esercitare influenza regionale¹⁰⁰; per i paesi dell'America Centrale (Honduras, Costa Rica, El Salvador, Ecuador, Guatemala, Nicaragua), i criteri guida sarebbero dovuti essere quelli che già governavano l'elezione dei membri non permanenti del Consiglio (equa distribuzione geografica e contributo alla pace e alla sicurezza internazionale¹⁰¹); per altri paesi aderenti alla CARICOM (Comunità dei Caraibi), il parametro rilevante doveva essere rappresentato dalla capacità e dalla volontà di assumersi adeguatamente il carico degli oneri finanziari dell'ONU¹⁰². Sulla base di tali divergenze, i paesi africani chiesero che i due membri permanenti che essi rivendicavano per il loro continente fossero assegnati a rotazione e scelti direttamente dai paesi africani sulla base di parametri che essi stessi si sarebbero dati, conferendo una sorta di *accountability* regionale ai seggi africani¹⁰³. Sulla stessa linea il gruppo informale dei paesi nordici (composto da Danimarca, Finlandia, Islanda, Norvegia e Svezia), che propose in una serie di documenti circolati tra il 1995 ed il 1997 la soluzione *2 + 3 a rotazione*, che avrebbe naturalmente assegnato un seggio a Germania e Giappone, mentre tre seggi permanenti a rotazione (e dunque, come nel caso della proposta africana, a rigore da definirsi al limite “semi-permanenti”) sarebbero stati riservati ai paesi in via di sviluppo di Africa, Asia e America Latina, sulla base di procedure e parametri scelti in autonomia dai paesi di tali regioni¹⁰⁴.

Gradualmente, la proposta 2+3 è stata accettata per rassegnazione da parte dei membri permanenti, che si sono resi conto dell'insostenibilità della loro opposizione all'allargamento tanto a Germania e Giappone quanto anche ad alcuni paesi in via di sviluppo. La proposta rappresentava dunque per loro un *second best*, che tuttavia avrebbe permesso di limitare i danni di un'eccessiva estensione. Essa avrebbe portato il Consiglio a 20 membri, considerato il limite massimo soprattutto da parte degli Stati Uniti: la motivazione ricorrente riguardava l'efficienza

⁹⁹ *Question of equitable representation on and increase in the membership of the Security Council, Report of the Secretary-General*, UN Doc.A/48/264, p. 48.

¹⁰⁰ UN Doc. A/49/965, 18 September 1995.

¹⁰¹ UN Doc. GAOR A/50/PV.56, 13 November 1995, p. 14.

¹⁰² UN Doc. GAOR, A/50/PV.58, 14 November 1995, pp. 1-3.

¹⁰³ Tale posizione, espressa dal Consiglio dei Ministri dell'Organizzazione per l'Unità Africana nel 1994, è stata ripresa e aggiornata dall'Unione Africana nel contesto dei negoziati per il 60° Anniversario delle Nazioni Unite del 2005, che rivendicò nuovamente due seggi permanenti con diritto di veto per l'Unione Africana, che avrebbe provveduto in autonomia all'elezione instaurando il principio della responsabilità degli eletti nei confronti dell'intera UA: UN Doc. A/60/L.41.

¹⁰⁴ UN Doc. A/AC.247/1996/CRP.18, 3 July 1996; FASSBENDER B., *UN Security Council reform and the right of veto. A constitutional perspective*, Kluwer, The Hague 1998, p. 258.

dell'organo, che sarebbe stata danneggiata da un'ulteriore espansione, ma il vero problema per la potenza egemonica così come per gli altri membri permanenti era costituito dalla relativa perdita di potere nel determinare gli *outputs* del Consiglio di Sicurezza. L'aggiunta di nuovi membri permanenti avrebbe portato alla diluizione dello *status* privilegiato dei cinque originari e ad un'alterazione della *balance of power* nel Consiglio. Tale prospettiva dunque fu dapprima incorporata in una proposta avanzata ufficialmente il 20 marzo 1997 dal rappresentante permanente della Malesia Ismail Razali, quando egli ricopriva la duplice carica di presidente dell'Assemblea generale e di presidente dell'*Open-ended Working Group on Security Council Reform*, e bloccata dalla reazione guidata dall'Italia; poi, essa fu rilanciata nel contesto del nuovo *round* di negoziati avviato da Kofi Annan nel 2003, all'indomani della deludente performance del Consiglio di Sicurezza nella corsa alla guerra in Iraq della primavera di quell'anno. L'*High Level Panel on Threats, Challenges and Change*, da lui appositamente creato, presentò nel dicembre 2004 il suo rapporto che indicava due modelli alternativi di riforma il primo dei quali, denominato *Modello A*, prevedeva sei nuovi seggi permanenti senza diritto di veto, due dei quali destinati all'Asia, informalmente individuati in India e Giappone, due all'Africa (non precisati), uno all'America Latina e Caraibi (Brasile) ed uno all'Europa occidentale (Germania); accanto a questi, la proposta prevedeva l'aggiunta di tre nuovi seggi a rotazione biennale, portando la *membership* complessiva a 24 unità¹⁰⁵. Lo schema, successivamente richiamato dal rapporto presentato da Kofi Annan nel marzo 2005¹⁰⁶, fu nel frattempo ripresentato dal cosiddetto "G4" (gruppo, o *gang* come qualcuno lo chiama, dei quattro), composto da Germania, Giappone, India e Brasile, con la differenza che essi proponevano quattro seggi non permanenti invece di tre, portando i seggi totali a 25¹⁰⁷. Sia la proposta Panel/Annan, che quella del G4 erano molto vicine al Piano Razali del 1997, del quale condividevano l'estensione dell'organo, una nuova distribuzione geografica dei seggi, un più equo bilanciamento tra nord e sud, il rifiuto del diritto di veto per i nuovi membri permanenti, l'appello ai membri permanenti attuali alla limitazione nell'utilizzo di tale strumento ed una conferenza di revisione nel 2020¹⁰⁸.

Tali proposte incontrarono sorte non dissimile dai tentativi degli anni '90: la coalizione

¹⁰⁵ HIGH-LEVEL PANEL ON THREATS, CHALLENGES AND CHANGE, *A more secure world: Our shared responsibility*, UN Doc. A/59/565, 2 December 2004.

¹⁰⁶ ANNAN K., *In larger freedom: towards development, security and human rights for all*, United Nations, New York 2005: UN. Doc. A/59/2005.

¹⁰⁷ UN Doc. A/59/L. 64, 13 May 2005. La proposta inizialmente assicurava il diritto di veto ai nuovi membri permanenti, ma per tentare di guadagnare il supporto dei membri permanenti attuali, i proponenti accettarono di rinviare l'operazione di quindici anni.

¹⁰⁸ LUCK E., *UN Security Council. Practice and promise*, Routledge, London 2006, p. 117.

contraria alla soluzione 2+3, in tutte le sue varianti, si ripropose con il documento originariamente redatto dall'Italia ed intitolato “Uniting for Consensus”, che poi divenne il nome del gruppo ad indicare la necessità di una soluzione ampiamente negoziata e condivisa. Il documento proponeva di raddoppiare il numero dei membri non permanenti, portando la *membership* generale del Consiglio da 15 a 25, e nel contempo di emendare l'art. 23.2 della Carta per permettere a tali paesi di essere immediatamente rieleggibili, in base alla decisione del rispettivo gruppo regionale di appartenenza¹⁰⁹. A tale frattura si aggiunse quella provocata dalla Cina, che mentre in precedenza aveva mantenuto un atteggiamento relativamente defilato rispetto al dibattito in corso, ora si opponeva nettamente all'ingresso del Giappone nel Consiglio di Sicurezza fomentando manifestazioni di piazza contro tale eventualità e precisando che il paese aveva bisogno di tempo per maturare una propria posizione ed era dunque contrario ad artificiosi limiti di tempo posti al dibattito sulla riforma del Consiglio¹¹⁰. Anche gli Stati Uniti, che sotto la presidenza di Bill Clinton avevano in prima istanza appoggiato il *quick fix* e, quale *second best*, il Piano Razali, con l'avvento di George Bush alla Casa Bianca e la conquista repubblicana della maggioranza al Congresso non solo mostrarono di non appoggiare il *Modello A* proposto da Kofi Annan ma, sotto la spinta di influenti fondazioni repubblicane, da un lato presero ad attaccare le Nazioni Unite¹¹¹ e dall'altro persero in modo pressoché completo ogni interesse nella riforma del Consiglio¹¹², vista come un tentativo di diluire il loro potere in tale contesto e nell'intera organizzazione¹¹³. Al contrario, gli Stati Uniti affermarono in più occasioni di voler concentrare l'attenzione su sei questioni

¹⁰⁹ UN Doc. A/59/L.68, 21 July 2005.

¹¹⁰ BUCKLEY C., *Anti-Japan protests sweep across China; Japan won't get apology, Beijing says*, in “International Herald Tribune”, 18 April 2005; MALIK M., *UN Security Council reform: China signals its veto*, in “World Policy Journal”, spring 2005, pp. 19-29.

¹¹¹ Si vedano ad esempio gli scandali ben orchestrati e abilmente gonfiati dalla stampa e dall'*establishment* repubblicani per colpire Kofi Annan, reo di avere espresso posizioni di condanna dell'invasione irachena del 2003: MASTROLILLI P., *op. cit.*, pp. 203-226. Si vedano anche libri usciti proprio in quegli anni come SHAWN E., *The U.N. Exposed. How the United Nations sabotages America's security*, Sentinel, New York 2006; caso singolare di contributi italiani che hanno offerto una sponda alle posizioni repubblicane viene dal giornalista de “Il Foglio” ROCCA C., *Contro l'ONU. Il fallimento delle Nazioni Unite e la formidabile idea di un'alleanza tra le democrazie*, Lindau, Torino 2005. Per una prima rassegna di tali contributi si veda POLSI A., *Storia dell'ONU*, Laterza, Roma-Bari 2006, pp. 190-191.

¹¹² GARDINER N. – SCHAEFER B., *The United States Should Oppose Expansion of the UN Security Council*, The Heritage Foundation, 11 August 2005. Il saggio è disponibile sul sito della Heritage Foundation, che si è distinta proprio in quegli anni per veementi attacchi nei confronti delle Nazioni Unite: v. <http://www.heritage.org/Research/InternationalOrganizations/wm820.cfm>. In tali articoli, tra l'altro, si legge che l'espansione del Consiglio sarebbe non solo non necessaria – il Consiglio di Sicurezza non è nato infatti per essere rappresentativo, e se si dovesse riformare il Consiglio per adeguarne la *membership* alla distribuzione del potere nel mondo i membri permanenti dovrebbero essere ridotti ad uno: gli Stati Uniti...- ma totalmente in conflitto con gli interessi statunitensi, dato che candidati al seggio permanente come Nigeria, India e Brasile, si erano distinti in quegli anni nel votare contro le posizioni statunitensi nella maggior parte delle circostanze.

¹¹³ Complice involontario fu proprio Kofi Annan che, nel suo discorso del 2003 all'Assemblea generale, affermando l'esigenza di una ristrutturazione del Consiglio di Sicurezza condannò contestualmente l'intervento unilaterale ed illegale degli Stati Uniti in Iraq, offrendo il fianco a chi vedeva nella riforma del Consiglio una strategia di limitazione della potenza egemonica statunitense: UN Doc. SG/SM/8891.

prioritarie – e tra esse non figurava la riforma del Consiglio di Sicurezza¹¹⁴. Così, nel luglio 2005 gli Stati Uniti coordinarono la propria posizione con quella cinese ed esortarono apertamente i membri dell'ONU a rifiutare la proposta del G4.

D'altra parte, anche se le rivalità più calde si trovavano in Asia, particolarmente tra India e Pakistan e tra Giappone, Corea del Sud e Cina, anche tra i paesi africani le proposte del G4 e del rapporto di Kofi Annan rischiavano di produrre pesanti frammentazioni. Il punto critico, come in passato e come per altri continenti, era costituito dai criteri di scelta dei paesi candidati ai nuovi seggi permanenti, due dei quali con diritto di veto erano rivendicati dall'Unione Africana per la regione. Il Senegal infatti si aggiungeva a Sudafrica, Nigeria, Kenya, Egitto e Libia nel chiedere per sé un seggio permanente al Consiglio. Così, concludendo che l'unità africana costituiva una priorità da salvaguardare, 53 paesi africani rigettarono entrambe le proposte per presentare una posizione comune dell'Unione Africana che prevedeva due seggi permanenti per i paesi UA - con tutti i privilegi che un seggio permanente comportava, compreso il diritto di veto – nonché due seggi non permanenti per l'Africa, anziché uno come contenuto nelle altre proposte, portando la *membership* complessiva del Consiglio a ben 26 membri¹¹⁵. Come già in passato, l'UA rivendicava anche il diritto di decidere da sé quali paesi dovessero ricoprire tali seggi e quali dovessero essere i criteri per individuarli, per far sì che gli eventuali nuovi membri permanenti africani sviluppassero il dovere di rappresentare l'intera Unione Africana, invece che il proprio interesse nazionale. Tra i criteri che venivano proposti, ma che non figuravano nella risoluzione, vi erano – oltre al potenziale economico e al contributo finanziario alle Nazioni Unite - il contributo alla promozione della pace, della sicurezza e della stabilità in Africa, la capacità di rappresentare il continente e il ruolo nella promozione degli emergenti valori e pratiche africani in tema di pace, giustizia e *governance*¹¹⁶.

Le difficoltà poste da Cina, Stati Uniti e continente africano, la contrapposizione tra

¹¹⁴ Le questioni prioritarie erano le seguenti: uno sviluppo economico sostenibile e responsabile; la sostituzione della Commissione diritti umani con un nuovo Consiglio ristretto a paesi con solide *performances* in tema di diritti umani; l'istituzione di una Commissione per il *peacebuilding*; la creazione di un fondo dell'ONU per la democrazia; lo sviluppo di una nuova convenzione internazionale sul terrorismo: v. FRANDA M., *The United Nations in the twenty-first century. Management and reform processes in a troubled organization*, Rowman & Littlefield, Lanham 2006, pp. 142-146. Franda fa opportunamente notare, tra l'altro, come queste priorità settoriali degli Stati Uniti fossero totalmente in conflitto con un approccio olistico come quello espresso da Kofi Annan nel suo rapporto del 2005.

¹¹⁵ UN Doc. A/59/L.67. Tale posizione verso l'esterno rispecchiava il c.d. "Ezulwini-Consensus" (AHG/Decl.1 (XXXIII)), una posizione comune assunta dall'intera Unione Africana nel marzo 2005 ad Addis Abeba (Ext/EX.CL/2 (VII)) che, a differenza di ciò che era stato espresso nella *Dichiarazione di Harare* del 1997, non prevedeva che i due seggi non sarebbero stati occupati a rotazione dai membri del gruppo africano: il primo documento è reperibile in www.centerforunreform.org/system/files/Ezulwini+Consensus.doc; il secondo sul sito dell'Unione Africana: <http://www.africa-union.org/root/au/Documents/Decisions/hog/7HoGAssembly1997.pdf>

¹¹⁶ OKUMU W., *Africa and the UN Security Council permanent seats*, in "Pambazuka News", 28 April 2005: <http://www.pambazuka.org/en/category/aumonitor/27913>.

coalizione dei G4 e gruppo “Uniting for Consensus”, nonché la riproposizione delle dispute diadiche in tutti i continenti per la determinazione dei paesi candidati ai nuovi seggi permanenti, bloccarono nuovamente qualsiasi proposta espansiva della *membership* permanente che si risolvesse nella riproposizione ritoccata dell'ipotesi 2+3, facendo così fallire i negoziati nel settembre 2005. Da allora, il dibattito è ripreso ma senza grandi novità in tema di allineamenti. Malgrado le sconfitte, l'ipotesi di istituire nuovi seggi permanenti non fu abbandonata, anzi i suoi sostenitori tentarono senza successo una manovra per dividere l'unità africana a favore della ormai logora proposta del G4. Anche l'ambasciatore nigeriano ha tentato nel gennaio 2007, di nuovo senza successo, di modificare il “Ezulwini-Consensus” (v. nota 115) a favore della rinuncia del diritto di veto per gli eventuali due nuovi seggi permanenti riservati al continente africano¹¹⁷. Tuttavia, l'Unione Africana ha riaffermato la propria posizione unitaria e la Cina, da parte sua, ha dichiarato di appoggiare la posizione comune africana; alcuni paesi del gruppo “Uniting for Consensus” come il Pakistan, d'altro canto, hanno riproposto con forza la propria contrarietà a tentativi di introdurre nel Consiglio nuovi seggi permanenti¹¹⁸.

Nonostante la prospettiva dell'espansione della *membership* permanente non sia ancora ufficialmente tramontata, è ormai chiaro che essa non ha che remote possibilità di successo, perché è di stampo egemonico e contraria alle aspirazioni della maggior parte della comunità internazionale. Il negoziato sull'allargamento, ormai, è bloccato: dimostrazione ne è che si parla ormai di proposte transitorie, come quella presentata da Panama, che ha l'obiettivo di permettere il *passaggio graduale* del Consiglio dall'attuale assetto ad una sua espansione. La proposta prevede l'iniziale istituzione di sei nuovi seggi non permanenti della durata di cinque anni con la possibilità di immediata rielezione e dell'eventuale trasformazione di ognuno di essi in seggio permanente quando il paese in questione riesca a farsi eleggere quattro volte consecutive¹¹⁹. Ipotesi di questo tipo, ovviamente, possono difficilmente verificarsi, né proposte del genere sono servite a sbloccare il dibattito il che, più ancora che il tema dell'implementazione di una riforma piuttosto che di un'altra, è oggi il problema principale: ciò rappresenta il segno inconfondibile dello stallo che proposte come quelle che abbiamo descritto sono riuscite a provocare.

¹¹⁷ *Five new tracks for Security Council reform; Panama proposes Transitional Model*, 14 February 2007, www.reformtheun.org

¹¹⁸ VON FREIESLEBEN J., *Reform of the Security Council*, in Center for UN Reform Education, *Managing change at the United Nations*, New York 2008, pp. 1-20.

¹¹⁹ La proposta è reperibile sul sito www.centerforunreform.org/node/246#footnote1

2.1.1. Un fallimento basato su un fraintendimento

A parte il caso del semplice *quick fix*, che ormai è fuori del dibattito politico, tutte le altre ipotesi prese finora in considerazione mirano ad assecondare le forti pressioni per un allargamento del Consiglio, in modo che a) esso rispecchi l'ampliamento della comunità internazionale, passata dai 113 membri del 1963, anno in cui fu decisa la prima espansione, ai 192 di oggi; b) diventi più aderente alla distribuzione del potere nel mondo e dunque più effettivo; c) guadagni nel contempo una maggiore "rappresentatività geografica", correggendo quegli squilibri che vedevano Asia, America Latina e soprattutto Africa gravemente "sottorappresentate" rispetto al continente europeo e all' "occidente" in generale. In realtà, alla base del fallimento di questi progetti vi è un fraintendimento del concetto di rappresentatività e di rappresentanza, principi che difficilmente potranno trovare applicazione nel contesto della riforma del Consiglio di Sicurezza finché il dibattito rimarrà focalizzato sulla permanenza dei seggi e finché gli unici soggetti rilevanti rimarranno gli stati nazionali. Questi infatti hanno inscritto nel proprio corredo genetico il perseguimento dell'interesse nazionale in un contesto di anarchia internazionale, e dunque un concetto di rappresentatività nelle relazioni internazionali non può trovare applicazione se non in corrispondenza di un depotenziamento della sovranità statale a vantaggio di autorità politiche sopranazionali e democratiche.

Portata e limiti di questa proposizione possono essere ben comprese considerando il caso dell'Unione Europea. Essa, pur essendo ancora un'organizzazione internazionale e pur non essendo diventata uno stato classico a tutti gli effetti, ha sviluppato molteplici elementi di statualità¹²⁰, il che le ha permesso di maturare una propria identità internazionale ed una propria soggettività politica che essa esercita in diverse organizzazioni internazionali come l'Organizzazione Mondiale del Commercio, la FAO e, entro limiti assai più ristretti, anche nelle Nazioni Unite¹²¹. Proprio perché tuttavia non è (ancora?) uno stato a tutti gli effetti ed è ancora priva di una politica estera unitaria, essa non è ammessa come membro a pieno titolo alle Nazioni Unite e non è rappresentata in quanto tale al Consiglio di Sicurezza. In mancanza di tali condizioni, il trattato di Amsterdam ha introdotto delle prescrizioni specifiche per quei paesi dell'UE - mediamente quattro ogni biennio – che occupano un seggio nel Consiglio di Sicurezza, sia che si tratti di un seggio permanente che non permanente. L'art. 19 del Trattato dell'Unione Europea stabilisce infatti che

¹²⁰ Essa è stata definita per questo motivo un "laboratorio di una nuova statualità", v. LEVI L., *Crisi dello stato e governo del mondo*, Giappichelli, Torino 2005, pp. 259 e ss.

¹²¹ FINIZIO G., *Partecipazione dell'Unione Europea a organizzazioni e conferenze internazionali*, in P. CRAVERI P. – MORELLI U. – QUAGLIARIELLO G. (a cura di), *Dizionario dell'integrazione europea*, Rubbettino, Cosenza 2009 (in corso di pubblicazione).

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 di questo articolo suggerisce innanzitutto che i trattati dell'Unione Europea, che rappresenta l'esperienza di integrazione regionale più avanzata e più vicina ad uno stato che la storia politica abbia mai conosciuto, non impongono un obbligo di rappresentanza per i paesi europei nei confronti dell'UE – essi non sono tenuti perciò a parlare a suo nome – e prescrivono loro solamente di difendere le posizioni comuni (sempre che naturalmente se ne producano, dato il ruolo giocato dall'unanimità nel processo decisionale della Politica Estera e di Sicurezza Comune) e gli 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. 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, essendosi esse sempre limitate a rispondere alle domande a loro rivolte ai *meetings* dei capi missione dell'UE a New York¹²². Casi come la crisi irachena del 2003, che ha prodotto sia nel Consiglio di Sicurezza che nell'Unione Europea una spaccatura che ha visto come protagoniste le posizioni opposte di Francia e Gran Bretagna, mettono poi in luce come, in mancanza di una politica estera realmente unitaria e dunque di un'integrazione regionale compiuta, parlare di rappresentanza sia privo di reale significato. Nei momenti *sensibili* per gli interessi nazionali sono questi ultimi che contano, e la soglia di *sensibilità* è tanto più bassa quanto lo è il grado di integrazione regionale. Appare perciò illusorio pretendere di assegnare ai vari continenti uno o due seggi permanenti e pensare che ciò contribuisca significativamente ad innalzare il grado generale di rappresentatività dell'organo, tanto più considerando che se esiste una tradizione di pan-regionalismo in Africa ed in America Latina, essa è ancora marginale in Asia, dove tra diversi paesi esistono non solo rivalità di *status*, ma profonde inimicizie di lunghissimo corso (ad esempio Cina/Giappone, India/Pakistan). Ogni potenza regionale cui dovesse essere assegnato un seggio permanente rappresenterebbe solo se stessa, specialmente nei contesti dove l'integrazione regionale è più bassa. Va infine considerato che il seggio permanente in sé esercita una forza centrifuga rispetto all'integrazione regionale, perché

¹²² La situazione è migliorata con l'istituzione nel 2001 della prassi dei "briefings art. 19", tenuti con cadenza settimanale dalla Presidenza UE, in cui il rappresentante di un membro europeo del Consiglio di Sicurezza informa i colleghi degli altri membri dell'Unione Europea sulle principali questioni e decisioni relative al Consiglio. Tuttavia, queste iniziative sono volte alla condivisione di informazioni più che al coordinamento.

costituisce un bagaglio che perpetua un senso di eccezionalità nelle relazioni internazionali: analizzando il caso europeo, si può notare che nell'Assemblea generale sono raggiunte posizioni comuni dell'UE in oltre il 95% dei casi; ma un'analisi del comportamento di Francia e Gran Bretagna nell'Assemblea, dimostra quanto sia importante l' "effetto seggio permanente" nel loro comportamento di voto: se la media di allineamento degli altri paesi a posizioni comuni è circa del 97%, il dato per la Francia è dell'85,62% e per la Gran Bretagna 88,26%¹²³. Nonostante tale riscontro sia al momento disponibile solo per i membri permanenti UE, cioè Francia e Gran Bretagna, ed il dato sia per esse in un certo senso abbastanza naturale, dato il loro passato di grandi potenze, è lecito immaginare che il seggio permanente produrrebbe analogo effetto su altre potenze in altri continenti.

Va dunque tratta la conclusione che il requisito della rappresentatività non verrebbe soddisfatto da un allargamento della *membership*, sia non permanente sia, soprattutto, permanente. Va qui ricordato come nella Carta non si menzioni neppure il principio di "rappresentanza" in quanto tale, ma quello di "equa distribuzione geografica" (art. 23) che, dal punto di vista della legittimazione dell'organo, esercita un'azione assai modesta: mentre introdurre il concetto di rappresentanza avrebbe significato un approccio *bottom-up* nella scelta dei membri del Consiglio, "distribuzione" implica un fenomeno *top-down* ed un processo di selezione in qualche modo arbitrario¹²⁴.

Questa realtà, naturalmente, esercita i suoi effetti anche sul requisito dell'efficacia del Consiglio di Sicurezza – cui, si dice, contribuirebbero queste proposte di riforma - giacché, come notato in precedenza (cap. 1, par. 2.2) rappresentatività ed efficacia solo legate da una proporzionalità diretta. L'espansione dei seggi permanenti potrebbe senza dubbio portare ad un maggiore coinvolgimento dei paesi interessati, in termini di contributo finanziario e di truppe (ne sarebbero prova l'ascesa di Germania e Giappone nelle classifiche della contribuzione al budget dell'ONU e nella messa a disposizione di truppe, compatibilmente con i loro vincoli costituzionali, nella prospettiva di ottenere il seggio), ma produrrebbe probabilmente l'effetto opposto sui paesi esclusi, indebolendo il loro sostegno alle attività dell'organizzazione.

In assenza dunque di un reale meccanismo di rappresentanza – che le proposte fin qui analizzate non introducono - mai nessun ampliamento del Consiglio potrà costituire

¹²³ I dati, che qui si riferiscono all'anno 2003, sono tratti dal sito *European Union @ United Nations*: <http://www.europa-eu-un.org/>.

¹²⁴ LUCK E., *Rediscovering the Security Council: the High-Level Panel and beyond*, in ZEDILLO E. (ed.), *Reforming the United Nations for peace and security*, Yale Center for the Study of Globalization, New Haven 2005, p. 137.

un'adeguata fonte di effettività. Né efficace fonte di legittimazione: come notato da Luck, i due ampliamenti del Consiglio Economico e Sociale, da 18 a 27 a 54, non hanno certo migliorato la sua legittimità, ed analogo discorso vale per la Commissione Diritti Umani¹²⁵. Al contrario, per raggiungere tali obiettivi, una riforma del Consiglio di Sicurezza dovrebbe aumentarne l'*inclusività*, attraverso il meccanismo della rappresentanza, fino a toccare l'intera comunità internazionale, che sarebbe così potenzialmente motivata nel suo complesso a fornire alle decisioni del Consiglio il necessario *enforcement*, come prescritto dalla teoria (finora smentita dalla pratica) della sicurezza collettiva¹²⁶.

L'efficacia del Consiglio, d'altro canto, oltre a non trarre beneficio dall'espansione della *membership* permanente, potrebbe venirne irrimediabilmente danneggiata: se l'attribuzione di nuovi seggi permanenti *senza diritto di veto* ha dimostrato di essere non molto attrattiva per le medie potenze papabili – ed infatti il Giappone si è dichiarato disposto a rinunciare al veto ma la Germania no né tanto meno i paesi africani, che sono favorevoli alla sua abolizione per tutti, ma non a rinunciarvi da soli – la previsione del diritto di veto per i nuovi membri bloccherebbe definitivamente il Consiglio, soprattutto in un contesto in cui il principale ostacolo all'autorizzazione delle operazioni di pace dell'ONU non è più la contrapposizione Est-Ovest ma la difesa ad oltranza del principio della sovranità e della non interferenza negli affari interni a fronte di *gross violations* dei diritti umani. Né la rinuncia al diritto di veto da parte dei nuovi membri migliorerebbe la situazione attuale in termini di efficienza, perché lascerebbe impregiudicati i privilegi degli attuali membri permanenti.

In conclusione, si può affermare che il principale fattore responsabile dell'acclarata inapplicabilità di tali proposte è il loro principale difetto: il fatto, cioè, che esse perpetuano un sistema di “equa distribuzione geografica” invece che introdurre il principio di rappresentatività, e lo utilizzano per di più per la creazione di nuovi seggi permanenti, assumendo così una chiara caratterizzazione egemonica, non dissimile dai disegni del 1945 espressi già allora nel Consiglio di Sicurezza. Ma le tendenze che interessano il sistema internazionale nel suo complesso rendono tale logica tradizionale ormai obsoleta: l'emersione di un sistema multipolare basato su attori regionali non-statali ma in lenta statualizzazione ed in via di democratizzazione¹²⁷, post-egemonico e sempre meno statocentrico, assieme all'esigenza portata dalla globalizzazione di garantire nuovi beni pubblici globali, primo tra i quali la sicurezza umana, sono inconciliabili con tali proposte, perché queste ultime sono

¹²⁵ Ibidem, p. 140.

¹²⁶ ANDREATTA F., *Istituzioni per la pace. Teoria e pratica della sicurezza collettiva da Versailles alla ex Jugoslavia*, Il Mulino, Bologna 2000, pp. 51-60.

¹²⁷ Sul processo di democratizzazione delle organizzazioni regionali si veda RIBEIRO HOFFMAN A. – VAN DER VLEUTEN A. (eds.), *Closing or widening the gap?: Legitimacy and democracy in regional integration organizations*, Ashgate, Aldershot 2007.

suscettibili di ostacolare le dinamiche di aggregazione regionale, rilanciando le rivalità nazionali se non il conflitto tra i beneficiari della riforma e gli esclusi, piuttosto che di creare le condizioni per l'individuazione del bene comune globale e per il suo perseguimento. Così, l'Organizzazione degli Stati Americani, il MERCOSUR ed il processo di istituzione dell'UNASUR (che dovrebbe nascere dalla fusione di MERCOSUR e Comunità Andina) verrebbero danneggiati dalla rivalità tra Brasile e Argentina, così come l'Associazione dell'Asia del Sud per la Cooperazione Regionale (SAARC) verrebbe colpita dalla rivalità tra India e Pakistan, per non parlare del potenziale danno portato al processo di creazione di una politica estera unitaria europea dall'ingresso della Germania a titolo permanente nel Consiglio di Sicurezza.

Potremmo in definitiva affermare che l'espansione dei seggi permanenti del Consiglio alle medie potenze regionali costituisce uno strumento attraverso cui gli attori del sistema finora incontrastati, cioè gli stati, si oppongono ai mutamenti nelle strutture e nelle istituzioni politiche imposte dal corso storico. Queste proposte sono, per ciò stesso, insostenibili: come hanno insegnato Marx ed Engels, le resistenze della politica possono nella migliore delle ipotesi rallentare il corso storico, ma non bloccarlo¹²⁸. E questo, aggiungiamo, a sua volta o troverà un Consiglio di Sicurezza coerente con le sue tendenze, oppure travolgerà l'intera ONU: perpetuare le logiche di fondo dell'attuale Consiglio in un sistema internazionale che cambia non solo nella sua struttura, ma anche nei suoi attori costitutivi, non potrà che provocare l'irrilevanza dell'organizzazione, bloccandola per altri sessant'anni...in attesa di una nuova riforma.

2.2. Una terza categoria di seggi

L'idea di istituire una nuova categoria di seggi venne dall'Italia, che nel 1995 la avanzò come proposta alternativa alle prospettive del *quick fix* o del 2+3 che essa, come accennato, combatteva. Gli attuali cinque seggi permanenti e dieci non permanenti sarebbero rimasti impregiudicati, ma sarebbero stati introdotti otto o dieci seggi semi-permanenti a rotazione, portando la *membership* complessiva del Consiglio ad un massimo di 25 unità¹²⁹. Questi seggi

¹²⁸ Engels scriveva che “La reazione del potere dello Stato sull'evoluzione economica può essere di tre sorta: può essere orientata nella stessa direzione, e allora l'evoluzione diventa più rapida; può andare contro la corrente, e in questo caso...a lungo andare essa fallisce; oppure può sbarrare all'evoluzione economica determinate direzioni e prescrivergliene altre, e questo caso si riduce in ultima analisi a uno dei due precedentemente indicati”, MARX K., - ENGELS F., *Opere scelte*, Editori Riuniti, Roma 1966, p. 1245.

¹²⁹ 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.

sarebbero stati allocati sulla base di una formula di distribuzione geografica che avrebbe privilegiato i continenti ancora oggi sottorappresentati: nello specifico, l'Italia formulò l'ipotesi che su dieci seggi cinque fossero assegnati all'Africa e all'Asia, due all'America Latina e ai Caraibi, due al gruppo dell' "Europa Occidentale e altri" e uno all'Europa Orientale, così conferendo il 70% dei nuovi seggi a paesi in via di sviluppo. Si sarebbero dunque individuati otto o dieci gruppi di tre paesi - ad esempio Italia, Germania e Spagna nel caso europeo - che si sarebbero alternati al Consiglio in modo da permettere alle principali potenze regionali di accedervi per due anni ogni sei. I 24-30 stati coinvolti sarebbero stati scelti dall'Assemblea generale con una maggioranza dei due terzi sulla base di criteri oggettivi, quali il contributo al mantenimento alla pace e alla sicurezza internazionale, la capacità e la volontà di contribuire alle operazioni di *peacekeeping* con personale militare, risorse finanziarie ed equipaggiamenti; capacità e volontà di partecipare a fondi volontari per attività umanitarie, di sviluppo economico e di protezione dei diritti umani. La lista sarebbe stata soggetta a revisione periodica, ad esempio ogni 10, 12 o 15 anni, in modo da evitare nuovi privilegi perpetui. Nessuno, infine, dei nuovi membri semi-permanenti avrebbe potuto concorrere per i seggi non permanenti, permettendo così ai paesi non coinvolti nella rotazione di nutrire speranze in una maggiore frequenza di elezione al Consiglio.

La proposta italiana ottenne l'appoggio di diversi paesi, perché avrebbe portato ad una certa democratizzazione del Consiglio – trenta paesi coinvolti invece di due o cinque –, avrebbe evitato i “muro contro muro” che avevano bloccato le proposte di espansione della *membership* permanente e avrebbe stemperato il carattere egemonico del Consiglio di Sicurezza, che viceversa sarebbe stato accentuato conferendo un privilegio perpetuo ad un ristretto manipolo di campioni regionali. Essa inoltre riprendeva ed estendeva proposte già avanzate da altri, che garantirono perciò il loro appoggio alla posizione italiana. Come già ricordato, ad esempio, i paesi nordici (Danimarca, Finlandia, Islanda, Norvegia e Svezia) avevano proposto la formula del “2+3 a rotazione”, che prevedeva l'istituzione di un seggio permanente per Germania, Giappone e tre seggi permanenti a rotazione (il che, ovviamente, costituisce una contraddizione in termini) da assegnarsi ad Africa, Asia e America Latina¹³⁰. La Spagna, d'altro canto, proponeva una soluzione simile a quella italiana, seppur in modo meno dettagliato e preciso: essa prevedeva di aggiungere nuovi seggi non permanenti (non indicando quanti) che venissero occupati con una certa frequenza dai paesi più influenti nella politica internazionale, in modo da conferire maggiore effettività all'ONU. Tali membri supplementari avrebbero

¹³⁰ UN Doc. A/AC.247/5 (j), 14 June 1995, in UN Doc. A/49/965, 18 September 1995; si veda anche FASSBENDER B., *UN Security Council Reform and the Right of Veto. A Constitutional Perspective*, Kluwer, The Hague 1998, pp. 258 e ss.

servito al Consiglio per tempi più lunghi dei normali due anni destinati ai membri non permanenti e sarebbero stati proposti per l'elezione all'Assemblea generale da parte dei gruppi regionali sulla base di tre criteri: il contributo alle operazioni di *peacekeeping* dell'ONU in termini di personale civile, militare e di polizia; il contributo finanziario al budget dell'organizzazione; la popolazione in termini percentuali sulla popolazione mondiale. Anche in questo caso, la lista di paesi coinvolti sarebbe stata rivista periodicamente¹³¹. Suggerimenti simili provenivano dalla Turchia¹³². Il Messico, da parte sua, avanzò una proposta sulla scia di quella italiana, ma che a differenza di quest'ultima non prevedeva nuovi seggi per l'Europa occidentale, che il governo messicano riteneva già sovrarappresentata¹³³. La proposta italiana, infine, rappresentava l'equivalente, ma estendendola all'intera comunità internazionale, della posizione africana espressa nel 1996 e poi riaffermata nella Dichiarazione di Harare dell'anno seguente¹³⁴, in base alla quale l'Unione Africana rivendicava due seggi permanenti che sarebbero ruotati tra i paesi africani ma, a differenza della proposta italiana, non affidava la scelta dei paesi candidati all'Assemblea generale ma al continente stesso.

L'idea di introdurre una nuova categoria di seggi è stata poi ripresa dapprima dal Rapporto dell'*High Level Panel on Threats, Challenges and Change*, e poi da Kofi Annan nel suo rapporto presentato nel marzo 2005. In tali documenti veniva avanzata l'ipotesi, denominata *Modello B*, di non ampliare il numero dei membri permanenti ma di creare una nuova categoria di otto seggi a durata quadriennale e rinnovabili (contrariamente agli attuali membri non permanenti, a durata biennale e non rinnovabili), cui si sarebbe dovuto aggiungere un altro seggio a normale rotazione biennale¹³⁵. In questo modo, i più influenti paesi dei diversi gruppi

¹³¹ Si veda il Working Paper spagnolo "Summary of ideas on a possible system of more frequent rotation in additional non-permanent seats in the Security Council", 28 February 1996, in UN Doc. A/AC.247/1996/CRP.10, 4 June 1996; si veda inoltre UN Doc. A/50/47/Add.1, Annex III, 4 June 1996. A ben guardare, la proposta spagnola costituisce un punto di mezzo tra la posizione italiana ed il *Modello B* del Rapporto di Kofi Annan: v. oltre.

¹³² UN Doc. A/AC.247/5 (I), in UN Doc. A/49/965, 18 September 1995. La Turchia proponeva l'istituzione di 10 membri non permanenti che venissero scelti da una lista di 30 o 40 paesi che sarebbe stata rinnovabile ogni 12 o 16 anni.

¹³³ LAURENTI J., *Reforming the Security Council: What American interests?*, UNA-USA Occasional Paper, New York 1997, p. 9.

¹³⁴ UN Doc. A/AC.247/1996/CPR.6, 25 April 1996; si veda anche la Dichiarazione di Harare del 1997, in <http://www.africa-union.org/root/au/Documents/Decisions/hog/7HoGAssembly1997.pdf>

¹³⁵ Anche il documento "Uniting for Consensus", inizialmente redatto dall'Italia nel febbraio 2005, prevedeva l'introduzione della possibilità di rielezione, ma per tutti i membri non permanenti, che esso proponeva di raddoppiare da 10 a 20. I sostenitori del documento, perciò, non ritenevano di introdurre una nuova categoria di seggi, ma posti di fronte alla scelta tra il *Modello A* ed il *Modello B* proposti dal Segretario generale, appoggiarono il secondo. L'ipotesi della "semi-permanenza", intesa come possibilità di rielezione (che dunque implica l'emendamento dell'art. 23.2 della Carta) non è nuova, rifacendosi essa al modello già conosciuto della Società delle Nazioni, nella quale i membri del Consiglio potevano essere rieletti: WILCOX F. – MARCY C., *Proposals for changes in the United Nations*, The Brookings Institution, Washington 1955, p. 307.

regionali¹³⁶ sarebbero potuti rimanere per lunghi periodi in Consiglio, divenendo potenzialmente membri permanenti di fatto. La scelta sarebbe ricaduta sui maggiori paesi contributori in termini finanziari o di truppe nei diversi raggruppamenti regionali. Rispetto alla proposta italiana, il *Modello B* puntava alla stabilizzazione del seggio, laddove invece la prima mirava alla frequenza di accesso delle medie potenze. Ciò costituisce un vantaggio, nella misura in cui è notorio che due anni trascorsi al Consiglio sono generalmente insufficienti affinché un paese possa lasciare traccia significativa del suo passaggio. Esso, invece, presenta minori pregi in termini di democratizzazione, in quanto coinvolge 8 paesi, invece di 24 o 30. L'Italia, naturalmente, insieme al gruppo "Uniting for Consensus" ha finito per appoggiare il *Modello B*, perché permette a diverse potenze regionali di accedere al Consiglio per periodi prolungati ma senza pregiudicare l'ingresso di altri paesi.

In generale, le proposte che introducono una nuova categoria di seggi "semi-permanenti" - sia che con tale espressione si intendano seggi a frequente rotazione per alcuni paesi, sia che ci si riferisca a seggi con possibilità di rielezione e/o a durata più lunga - migliorerebbero la posizione di medie potenze ad oggi escluse dall'oligarchia dei membri permanenti e - anche grazie ad un meccanismo di revisione programmata delle candidature fissato nella Carta - darebbe maggiore flessibilità al sistema, altrimenti ingessato una volta e per sempre. I sostenitori di tali proposte inoltre sostengono che proprio il meccanismo di revisione delle candidature introdurrebbe una certa *accountability* dei nuovi membri di fronte all'Assemblea generale, che dovrebbe periodicamente riesaminare la loro candidatura. Va tuttavia fatto notare come tale principio sia teoricamente in parte già scritto nella Carta, laddove nell'art. 23 essa enuncia quale primo criterio per l'elezione dei membri non permanenti il contributo offerto al mantenimento della pace e della sicurezza internazionale e alle altre attività dell'ONU. Poiché tuttavia la preminenza è stata accordata al secondo principio dell'equa distribuzione geografica, il principio dell'*accountability* è stato largamente disatteso. Tale difetto non sembra destinato a venir meno con l'eventuale applicazione di queste proposte; piuttosto, esso potrebbe venire mitigato se ad esse venisse associato l'ulteriore requisito dell'autonomia delle regioni nella scelta dei seggi ad esse riservati, basata su requisiti oggettivi da esse stesse stabiliti. Anche in questo caso, tuttavia, la mancanza di un meccanismo di rappresentanza dovuto all'impostazione statocentrica che pure caratterizza queste proposte, non potrebbe non inquinare con le più diverse considerazioni geopolitiche ogni *accountability* regionale basata sul merito, tenuto conto delle gravi inimicizie che spesso appesantiscono i rapporti tra le medie potenze di una stessa regione.

¹³⁶ Il Panel restringe a quattro i gruppi elettorali previsti dal *Gentlemen's Agreement* del 1965, sopprimendo l'ormai anacronistico gruppo dell'Europa Orientale.

Tali sistemi permetterebbero un coinvolgimento delle medie potenze nel massimo organo delle Nazioni Unite in misura ben maggiore di quanto non sia attualmente e porterebbero di certo, grazie ad una maggiore inclusività, ad un miglioramento nella legittimazione del Consiglio, ma rimarrebbe intatta la logica di fondo ereditata dal 1945, secondo la quale alcuni governi dovrebbero incaricarsi delle sorti del pianeta, lasciando gli altri nella marginalità rispetto al processo decisionale.

In mancanza di un vero meccanismo di rappresentanza, tali proposte non porterebbero che benefici relativi in termini di legittimità ed efficacia, perché l'interesse nazionale avrebbe il sopravvento e la maggior parte della comunità internazionale non si sentirebbe rappresentata in un organo che sarebbe, seppur in modo minore rispetto alle proposte di estensione della *membership* permanente, oligarchico.

2.3. L'allargamento dei membri non permanenti

L'ipotesi più semplice di allargamento del Consiglio di Sicurezza riguarda i normali seggi non permanenti di durata biennale non rinnovabile¹³⁷, ed è stata formulata sia da sola quale antidoto contro il carattere elitario dell'organo, per ripristinare un rapporto accettabile tra *membership* del Consiglio e dell'intera Organizzazione, sia come complemento a gran parte delle proposte fin qui analizzate, in genere per correggere l'inequità nella ripartizione dei seggi: in quest'ultimo senso, ad esempio, il *Modello A* proposto da Kofi Annan prevedeva tre nuovi seggi non permanenti, mentre il *Modello B* solo uno; i paesi africani rivendicavano, oltre ai due seggi permanenti con diritto di veto, ben cinque seggi non permanenti; un gruppo composto da Austria, Belgio, Repubblica Ceca, Estonia, Ungheria, Irlanda e Slovenia proponeva un Consiglio di 20-25 membri, in cui il numero aggiuntivo di membri non permanenti oscillava da tre a cinque¹³⁸; il gruppo dei paesi nordici, oltre a suggerire la formula "2+3 a rotazione" proponeva l'aggiunta di tre seggi non permanenti; anche l'Italia, a complemento della sua proposta di istituire la nuova categoria di membri semi-permanenti, ha sostenuto l'allargamento dei membri non permanenti.

La proposta di limitare la riforma del Consiglio di Sicurezza all'estensione dei membri non permanenti, invece, ha visto tra i suoi sostenitori soprattutto il gruppo dei Paesi Non Allineati, che chiedeva l'allargamento dell'organo da 15 a 26 seggi – dunque con 11 nuovi seggi – allocati rigidamente secondo il criterio dell'equa distribuzione geografica per evitare

¹³⁷ Diverso il caso dell'istituzione di seggi non permanenti con la possibilità di rielezione, che è stato *trattato* precedentemente tra le proposte per una nuova categoria di seggi semi-permanenti.

¹³⁸ UN Doc. A/AC.247/5 (c), 9 May 1995, in UN Doc. A/49/965, 18 September 1995.

arbitrarietà e sbilanciamento tra le diverse regioni¹³⁹. Il gruppo vedeva nella proposta un'opzione realistica per aumentare il suo peso nel Consiglio e contemporaneamente per osteggiare l'istituzione di nuovi membri permanenti da più parti rivendicata. Ma anche gli Stati Uniti, a fini diversivi, hanno sostenuto *en passant* questa soluzione. Essi, assieme a molti altri paesi industrializzati, sono da sempre tendenzialmente contrari alla creazione di nuovi seggi non permanenti soprattutto nelle proporzioni ventilate dai paesi in via di sviluppo, perché hanno sempre ritenuto che le dimensioni del Consiglio non dovessero in alcun modo superare le 20 unità, il che avrebbe lasciato spazio solo a nuovi seggi permanenti secondo l'ipotesi 2+3. A sostegno di questa posizione essi richiamavano in genere motivi di efficienza, senza menzionare considerazioni meno nobili, ma altrettanto sentite: essi non volevano infatti perdere il controllo dell'organo a vantaggio di paesi in via di sviluppo o in generale dei membri non permanenti, che avrebbero potuto bloccare decisioni ad essi care attraverso il c.d. "sesto veto". Tuttavia essi, nell'intento di manifestare la loro contrarietà alla riforma del Consiglio di Sicurezza, soprattutto impostata nel modo proposto da Kofi Annan e dal *Panel*, che avrebbe comunque portato ad un Consiglio di dimensioni eccessive (24 membri), giunse ad ipotizzare, con Condoleezza Rice, un allargamento dei membri non permanenti¹⁴⁰.

Nonostante questa proposta sia in linea di principio la più semplice da attuare – si tratterebbe, in fin dei conti, di replicare l'allargamento del 1965 –, essa non ha trovato finora il consenso necessario in primo luogo perché costituisce un *second* (se non un *third*) *best* per molti paesi, impegnati nella battaglia per una riforma più organica e complessiva del Consiglio di Sicurezza, ed in secondo luogo perché comporta fastidiosi effetti collaterali per i membri permanenti, preoccupati della loro capacità di controllare il *decision-making* del Consiglio, che verrebbe danneggiata dai nuovi equilibri e dall'adeguamento della soglie di maggioranza. Infine – e motivo più importante – la proposta non viene sufficientemente sostenuta perché vi è la consapevolezza diffusa che risolverebbe ben pochi dei problemi che affliggono il Consiglio di Sicurezza. Innanzitutto, le accresciute dimensioni aggraverebbero i problemi di efficienza che già oggi appesantiscono le attività dell'organo; senza dubbio essa permetterebbe a più paesi di sedere nel Consiglio, ma non costituirebbe certo un grande mutamento di prospettiva né per le medie potenze, che aspirano ad un peso maggiore nell'organizzazione, né per i paesi più piccoli, che rimarrebbero sempre in gran parte emarginati dal processo decisionale; perpetuerebbe il carattere oligarchico dell'organo, determinato dalla differenziazione di *status* tra membri permanenti e non; il deficit di rappresentatività del Consiglio resterebbe intatto,

¹³⁹ Si veda il Position Paper del Movimento dei Paesi Non Allineati del 13 Febbraio 1995, contenuto in UN Doc. A/AC.247/5 (i), in UN Doc. A/49/965, 18 September 1995.

¹⁴⁰ LUCK E., *UN Security Council. Practice and promise*, Routledge, London 2006, p. 121.

data la matrice statocentrica della riforma e saldamente legata al principio dell'equa distribuzione geografica, che continuerebbe a costituire il principale parametro nella scelta dei membri; l'effettività ne ricaverebbe ancora minor giovamento rispetto alle altre riforme fin qui analizzate perché, oltre all'effetto provocato dal deficit di rappresentatività, che rimarrebbe intatto, non verrebbe valorizzato neppure il ruolo delle potenze regionali, che maggiormente potrebbero contribuire all'incisività delle Nazioni Unite.

In definitiva, tale proposta difficilmente renderebbe il Consiglio più inclusivo e dunque più legittimo ed efficace; piuttosto, la sua implementazione implicherebbe la rinuncia ad una riforma sostanziale e più utile. Ecco perché, nonostante anche gli altri approcci più “popolari” alla riforma non incontrino il successo e siano macchiati da gravi difetti, la via dell'espansione della *membership* non permanente non viene percorsa.

3. LA RIFORMA DEL VETO

A San Francisco, il diritto di veto fu il boccone più amaro che le potenze medie e piccole dovettero ingerire, e contro il quale esse mossero le proteste più accese. Da parte loro, tuttavia, Stati Uniti ed Unione Sovietica fecero sapere che tale privilegio rappresentava la *conditio sine qua non* per la nascita dell'organizzazione. Da allora la richiesta di abolizione del veto costituisce il *leit motiv* di ogni dibattito intergovernativo, non solo perché i paesi in via di sviluppo chiedono la rimozione di una tale fonte di ingiustizia¹⁴¹, ma anche perché esso si è storicamente rivelato la più potente causa di inefficacia del Consiglio, che è rimasto bloccato durante la guerra fredda e, nonostante le speranze post-bipolari, lo è in gran parte ancora oggi. D'altra parte, anche negli ambienti di società civile l'abolizione del veto rappresenta l'istanza più elementare, e dunque più diffusa, di riforma del Consiglio di Sicurezza.

Inutile dire che, *sic et simpliciter*, tali domande difficilmente verranno mai esaudite: i membri permanenti considerano la questione fuori discussione ed i meccanismi previsti dalla Carta per qualsiasi riforma richiedono il loro consenso. Non a caso, nonostante le istanze da parte dei paesi in via di sviluppo, le proposte più discusse in ambito intergovernativo non prevedono mai l'abolizione del diritto di veto (semmai, il dibattito si accende sulla sua estensione), perché non ritenuta realistica, mentre quelle provenienti dalla società civile la

¹⁴¹ Uno dei paesi maggiormente attivi nella protesta e nella richiesta della rimozione del veto fu le Filippine, che attraverso l'ambasciatore Carlos Romulo presentò in Assemblea generale più di una risoluzione in tal senso: ROMULO C., *Romulo. A third world soldier at the UN*, Praeger, Westport 1987.

prevedono quasi sempre, perché i proponenti sono meno condizionati dall'esigenza di confrontarsi con la dura realtà dei rapporti di potere. Alla base di entrambi gli atteggiamenti c'è la mancanza di una strategia¹⁴²: posto che una riforma del genere non è pensabile *bic et nunc*, come vedremo in occasione della discussione delle proposte regionaliste di riforma, le uniche speranze per l'abolizione del diritto di veto possono venire dall'individuazione di un *processo* graduale di riforma del Consiglio.

Più modeste ma (in alcuni casi...) più realistiche sono le numerose proposte volte a limitare o diluire le possibilità di ricorso al veto. Ad esempio, fin dagli anni immediatamente successivi a San Francisco, venne proposto di rendere necessario più di un veto per bloccare una decisione¹⁴³. Durante la Conferenza che diede vita all'ONU, l'Australia propose un emendamento che estendeva le "questioni procedurali" per cui non era necessaria l'unanimità dei membri permanenti all'intero cap. VI della Carta, che tratta della soluzione pacifica delle controversie¹⁴⁴; il Parlamento europeo, tra gli altri, ha invece proposto di limitare il diritto di veto alle sole questioni del cap. VII, cioè implicanti misure coercitive, così sottraendo all'unanimità dei membri permanenti la possibilità di bloccare l'adesione o l'espulsione di un membro o l'elezione di un Segretario generale e ritornando allo "spirito iniziale di San Francisco"¹⁴⁵; al contrario, da altre parti proviene da tempo la richiesta di eliminare il veto per le azioni di *enforcement* previste dal cap. VII, ma lasciandolo in vigore per le azioni ex cap. VI¹⁴⁶; più di recente, data la centralità che soprattutto dagli anni '90 sono andate acquisendo le *gross violations* dei diritti umani nel contesto delle nuove guerre ma anche la stessa tutela dei diritti nella coscienza dell'umanità, è stato proposto di eliminare il diritto di veto in casi di intervento

¹⁴² A nulla giovarono, da questo punto di vista, proposte come quella avanzata dal governo cileno nel 1998, che prevedeva l'abolizione del veto ma posponendone l'attuazione al 2030, ad 85 anni dalla fine della seconda guerra mondiale e dall'istituzione dell'ONU: UN Doc. A/52/47 Annex XVII, 25 June 1998.

¹⁴³ La Nuova Zelanda, per esempio, propose che un membro permanente potesse esercitare il suo diritto di veto solo con il concorso di almeno un altro membro permanente, UN Doc. A/AC.18/38, 12 March 1948. Le Filippine avanzarono invece l'ipotesi che le decisioni non procedurali richiedessero una maggioranza di sette membri su undici, compresi tre membri permanenti: UN Doc. A/C.1/34, 6 November 1946.

¹⁴⁴ WILCOX F. – MARCY C., *op. cit.*, p. 333.

¹⁴⁵ EUROPEAN PARLIAMENT, *Resolution on the relations between the European Union and the United Nations*, P5_TA (2004)0037; così anche KENNEDY P. - RUSSETT B., *Reforming the United Nations*, in "Foreign Affairs", n. 5, vol. 74, September/October 1995, pp. 56-71, e l'INDEPENDENT WORKING GROUP ON THE FUTURE OF THE UNITED NATIONS, *The United Nations in its second half century*, Ford Foundation, New York 1995, p. 13. Originale proposta proviene da Harold Stassen, più volte governatore dello stato del Minnesota e, soprattutto, già membro per gli Stati Uniti della Commissione che redasse la Carta delle Nazioni Unite. Stassen espande il Consiglio a 21 seggi, ma restringe il diritto di veto a due soli paesi che egli definisce "membri permanenti speciali", cioè Stati Uniti e Russia, che possono esercitarlo solo per le questioni che riguardano l'uso della forza; per le questioni procedurali è invece sufficiente una maggioranza semplice, mentre per tutte le altre questioni è necessaria una maggioranza qualificata di 14 membri, comprensiva dei due terzi dei membri permanenti "ordinari", che egli individua in Cina, Francia, Germania, Giappone, Russia, Gran Bretagna, Stati Uniti: v. STASSEN H., *A working paper for restructuring United Nations*, Lerner Publications Company, Minneapolis 1994, pp. 43 e 45.

¹⁴⁶ WILCOX F. – MARCY C., *op. cit.*, p. 310.

per bloccare crimini di guerra, contro l'umanità e di genocidio¹⁴⁷; un'altra idea è quella di permettere all'Assemblea generale, eventualmente con una maggioranza speciale, di annullare l'effetto del veto così come avviene in certi ordinamenti interni dove il potere legislativo può ribaltare decisioni prese dall'esecutivo¹⁴⁸; infine, da più parti, tra cui l'Italia, è giunta la proposta di un'autolimitazione nell'utilizzo dello strumento da parte dei membri permanenti, che potrebbe nel lungo periodo farlo cadere in desuetudine¹⁴⁹.

Seppur poco più realiste della totale abolizione del veto, queste proposte soffrono degli stessi difetti, e dunque sono difficilmente praticabili.

4. LA RIFORMA ATTRAVERSO IL VOTO PONDERATO

Grenville Clark e Louis Sohn, entrambi grandi giuristi e figure di riferimento del movimento che, nato originariamente negli Stati Uniti della seconda guerra mondiale, si batteva (e si batte tutt'oggi) per un governo federale mondiale¹⁵⁰, nel 1953 proposero la trasformazione del Consiglio di Sicurezza in un *Executive Council* di quindici membri composto non da stati, ma da individui che avrebbero agito e votato in modo autonomo rispetto ai paesi di origine. Eletti dall'Assemblea generale, sei di essi sarebbero provenuti dai paesi più *popolosi* – all'epoca Cina, India, Unione Sovietica, Stati Uniti, Gran Bretagna e Francia. La proposta partiva dal presupposto che

E' chiaro che nessuna decisione, più o meno importante, dovrebbe essere bloccata dal veto di un singolo paese...D'altra parte, è importante che ogni decisione dell'*Executive Council* debba basarsi su una maggioranza di voti tale che essa possa rappresentare e possa essere sostenuta dalla preponderanza dell'opinione pubblica del mondo. A questo fine, il meccanismo di voto non dovrebbe essere così rigido da impedire che il nuovo *Council* funzioni effettivamente e

¹⁴⁷ Ad esempio, il rapporto *The Responsibility to Protect*, presentato dall'International Commission on Intervention and State Sovereignty nel dicembre 2001, propone che i membri permanenti concordino un codice di condotta sull'utilizzo del veto, in modo che in caso di crisi umanitarie ciascuno di essi si impegni a non porre il veto, a meno che un vitale interesse nazionale non sia in gioco: v. INTERNATIONAL COMMISSION ON INTERVENTION AND STATE SOVEREIGNTY, *The responsibility to protect*, p. 51: <http://www.iciss.ca/pdf/Commission-Report.pdf>

¹⁴⁸ DE GUTTRY A. – PAGANI F., *Le Nazioni Unite. Sviluppo e riforma del sistema di sicurezza collettiva*, Il Mulino, Bologna 2005, p. 132.

¹⁴⁹ Ibidem.

¹⁵⁰ Su entrambi si vedano i contributi di J. P. Baratta: BARATTA J.P., *The politics of world federation, vol. 1: United Nations, UN reform, atomic control*, Praeger, Westport 2004, pp. 141-158; BARATTA J.P., *Louis Bruno Sohn*, in "The Federalist Debate", n. 3, Year XIX, November 2006.

tempestivamente in ogni circostanza, ma allo stesso tempo dovrebbe essere tale da assicurare che le decisioni *non rappresentino mai solo una minoranza della popolazione mondiale* (corsivo aggiunto).¹⁵¹

Si trattava del riconoscimento che le decisioni del Consiglio di Sicurezza dovessero essere *inclusive*, in termini non tanto di numero di paesi coinvolti quanto di *popolazione*. Era il riconoscimento che i paesi più popolosi avrebbero dovuto ricoprire un ruolo più importante degli altri.

Di antica data è invece l'idea che fosse *la potenza degli stati* a dover giustificare un peso maggiore nel processo decisionale del Consiglio di Sicurezza, ben maggiore di quanto lo *status* di membro permanente con diritto di veto già riconoscesse ad alcuni di essi, per le grandi responsabilità che su di essi gravavano. I sostenitori di tale necessità descrivevano come ingiusto il *decision-making* del Consiglio nella misura in cui si basava sul principio *one country one vote* (tralasciando di menzionare il privilegio del diritto di veto, che evidentemente essi ritenevano modesto...), e proponevano l'istituzione di un sistema di voto ponderato per il Consiglio di Sicurezza, più adatto a catturare le profonde disuguaglianze tra paesi quanto produzione, ricchezza nazionale, potenza militare e, in linea generale, influenza nel mondo¹⁵². I piccoli paesi, alcuni con una popolazione di qualche milione di abitanti, non erano in una posizione tale da offrire reale sostanza alle decisioni del Consiglio e dunque, in nome dell'effettività, anche il loro peso nel processo decisionale doveva essere riquilibrato corrispondentemente.

Questi due approcci, che puntavano a valorizzare alternativamente la popolazione e la potenza, contribuiscono a mettere in luce ed affrontare, seppur con accenti del tutto diversi, uno dei nodi responsabili della debolezza del Consiglio di Sicurezza e dell'intera ONU: da un lato l'enorme disuguaglianza di *status* che regna nel Consiglio, in deroga ad ogni principio democratico, con cinque potenze con diritto di veto e seggio permanente; dall'altro, la finzione della sovrana eguaglianza, che si esprime soprattutto nell'Assemblea generale e che pone sullo stesso piano, ad esempio, gli Stati Uniti e San Marino. Se da un lato Clark e Sohn in qualche modo chiedevano di “ponderare” la popolosità dei diversi paesi, democratizzando il Consiglio di Sicurezza, chi proponeva di “ponderare” la forza militare e la potenza economica intendeva attribuire netta preminenza all'aderenza dell'organizzazione alla distribuzione del potere nel mondo. Si tratta, in ultima analisi, della tradizionale dicotomia, che questo saggio respinge, tra rappresentatività (e dunque democraticità) ed effettività (o efficacia).

¹⁵¹ CLARK G. – SOHN L., *Peace through disarmament and Charter revision*, Preliminary Print, 1953, pp. 59-60.

¹⁵² VANDENBOSCH A. – HOGAN W., *The United Nations: background, organization, functions, activities*, McGraw-Hill, New York 1952, pp. 86-90. Naturalmente, i privilegi della permanenza del seggio e del diritto di veto sarebbero stati mantenuti.

Proprio questo tema viene ripreso ed affrontato in modo organico da una proposta originale che giunge da Joseph Schwartzberg e dall'*Institute for Global Policy*, istituto di ricerca legato al *World Federalist Movement*. Schwartzberg ricorre alla ponderazione del voto proprio sulla base dei due parametri della popolazione, quale elemento democratico, ed il contributo di ciascun paese al budget delle Nazioni Unite quale elemento di effettività¹⁵³. La proposta, dunque, tenendo in debito conto entrambi gli elementi, si basa sulla consapevolezza che le Nazioni Unite vanno rese più democratiche e vanno riformate in direzione sopranazionale ma, poiché esse sono un'organizzazione *intergovernativa* che deve fornire il bene pubblico più sensibile per gli stati, che è la sicurezza internazionale, i rapporti reali di potere non possono essere trascurati.

Schwartzberg riconosce correttamente che entrambi questi elementi, che in linea di principio dovrebbero essere determinanti nella scelta dei membri non permanenti, sono totalmente subordinati alla distribuzione geografica e agli interessi geopolitici dei membri permanenti, portando alle distorsioni nell'accesso al Consiglio sinteticamente presentate nel primo capitolo. Altrettanto giustamente, la proposta riconosce che la pretesa di allocare i seggi su base continentale, implicitamente attribuendo una funzione di rappresentanza ai membri eletti al Consiglio, è piuttosto assurda, data l'eterogeneità culturale e di interessi riscontrabili in tutti i continenti (ed in Asia soprattutto). Da qui la convinzione, implementata dalla proposta, che la formazione dei gruppi rappresentati al Consiglio dovrebbe poggiare su base *volontaria*, e che tale volontà potrebbe a sua volta essere alimentata proprio dalla prospettiva di partecipare e di essere rappresentati al Consiglio: abolita la distinzione tra membri permanenti e non, infatti, sarebbe ammesso alla *membership* ogni paese o gruppo di paesi il cui indice di voto ponderato risulti superiore ad una certa soglia individuata appositamente per ottenere un organo di 18 seggi, ritenuto un buon compromesso tra efficienza e rappresentatività. Ogni membro servirebbe nel Consiglio per un periodo di tre anni e, abolito il diritto di veto, disporrebbe di un voto.

Con uno schema di questo tipo, la creazione di ogni gruppo costituirebbe un processo spontaneo e volontario, che porterebbe a formazioni non necessariamente permanenti, ma suscettibili di mutare sia sulla base degli interessi degli stati membri, primo tra tutti quello al raggiungimento della soglia necessaria per l'ingresso, come gruppo, nel Consiglio, sia sulla base del variare dei numeri, cioè della popolazione e del contributo economico che, soggetti a valutazione periodica, determinerebbero il peso di ogni paese. Schwartzberg ipotizza dunque

¹⁵³ SCHWARTZBERG J., *Revitalizing the United Nations through weighted voting*, World Federalist Movement/Institute for Global Policy, New York 2004, p. VII.

uno scenario fluido di composizione e decomposizione di gruppi che, in ultima analisi, potremmo assimilare a delle alleanze. Così, organizzazioni regionali esistenti potrebbero (ma non necessariamente) entrare nel Consiglio, come l'Unione Africana o come l'ASEAN, ma queste potrebbero anche coinvolgere paesi terzi. Germania e Austria potrebbero secondo Schwartzberg formare un blocco unico, e paesi come gli Stati Uniti potrebbero invece accedere direttamente perché in grado di superare da soli la soglia critica per l'ingresso.

La proposta presenta senza dubbio dei punti di interesse, nella misura in cui diagnostica con precisione i difetti del Consiglio e le relative cause, e da tali premesse teorizza la necessità di un processo *bottom-up* di formazione delle candidature per il Consiglio. Essa promette rappresentatività e l'inclusione dell'intera comunità internazionale attraverso i meccanismi di aggregazione di cui la ponderazione costituirebbe il motore, mentre quest'ultima permetterebbe di temperare rappresentatività ed efficacia. Oltre a ciò, la proposta sembrerebbe in linea con il corso storico, che punta verso il superamento della sovranità statale a vantaggio di aggregazioni regionali.

A ben guardare, tuttavia, tali punti di forza vanno alquanto ridimensionati. La proposta rimane, infatti, essenzialmente statocentrica: se è vero che è contemplata l'ipotesi dell'accesso di organizzazioni regionali, lo è altrettanto che la coincidenza dei gruppi con tali organizzazioni non è necessaria, perché il criterio distintivo non è l'*integrazione* tra i paesi membri del gruppo, ma la semplice *cooperazione* ai fini dell'elezione al Consiglio. Si potrebbe paragonare questo processo alla formazione di alleanze (visto che l'obiettivo è correlato alla sicurezza politico-militare) suscettibili di disfarsi con la stessa facilità con cui si sono create, impedendo la definizione di interessi comuni e precisi all'interno dell'organo, la cui capacità di agire verrebbe in definitiva affidata a quegli stati, come gli Stati Uniti, in grado di raggiungere da soli la soglia per l'elezione e di esprimere così una posizione certa, chiara e rapida sulle questioni all'attenzione del Consiglio.

Questa considerazione può essere meglio chiarita prendendo in considerazione i meccanismi di rappresentanza previsti dalla proposta. Essa infatti ipotizza che ogni gruppo possa essere rappresentato da un individuo o da uno stato. Il primo caso presuppone nel gruppo un'elevata soglia di integrazione, che al momento non è stata raggiunta neppure dall'UE, a tutt'oggi non in grado di esprimere un seggio unico alle Nazioni Unite, e non è perciò *a fortiori* applicabile a formazioni mutevoli il cui fattore di coesione si risolverebbe nell'interesse comune a trovare posto nel Consiglio. Il secondo caso invece incontrerebbe gli stessi limiti caratteristici delle altre proposte fin qui analizzate: come già osservato, infatti, l'esperienza delle relazioni internazionali insegna che uno stato non è strutturalmente in grado

di rappresentare un gruppo, cioè agire in suo nome e nel suo interesse collettivo, soprattutto in contesti come il Consiglio di Sicurezza dove va di scena l'*high politics*. Quand'anche una riforma del genere trovasse applicazione – ma gli scontri sull'allargamento della *membership* permanente dimostrano che gli stati non vogliano farsi rappresentare da altri stati – il risultato non sarebbe un aumento di rappresentatività, perché gli stati ammessi al Consiglio rappresenterebbero poco più che se stessi; i benefici in termini di effettività si risolverebbero così nella probabile partecipazione all'organo dei vari campioni regionali in “rappresentanza” dei gruppi, riconducendo questa proposta nell'alveo delle precedenti ed introducendo semmai un allargamento della struttura egemonica del Consiglio: se da un lato verrebbero aboliti i membri permanenti con diritto di veto, dall'altro sparirebbero probabilmente anche i piccoli paesi a favore delle medie potenze regionali, che più facilmente verrebbero chiamate a “rappresentare” i gruppi, di fatto istituzionalizzando la regola secondo cui “governano i più potenti”. Poiché inoltre la ponderazione è rilevante nel processo di formazione dei gruppi ma non nella scelta dei loro “rappresentanti”, non è neppure detto che i paesi ammessi al Consiglio siano i più popolosi (quanto piuttosto i più potenti), di fatto svuotando il contributo democratizzante ideato da Clark e Sohn e sviluppato da Schwartzberg: in altre parole, è molto probabile che la potenza abbia, ancora una volta, la meglio sulla democrazia. A ciò si aggiunga che il meccanismo di individuazione dei delegati non conferisce autonomia di scelta ai gruppi ma, com'è previsto attualmente dalla Carta, coinvolge l'intera Assemblea generale, che dovrebbe scegliere il delegato in una rosa di cinque membri proposti dal gruppo.

Contrariamente alle apparenze e alle buone intenzioni, dunque, la proposta di Schwartzberg presenta difetti simili alle altre fin qui presentate, essenzialmente perché statocentrica e, in ultima analisi, di stampo egemonico.

Infine, essa è priva del requisito della sostenibilità: non si domanda cioè quali siano e se esistano le condizioni politiche per la sua implementazione, non individua un processo o una strategia per la sua realizzazione e non si basa sulle tendenze politiche di lungo periodo che interessano le relazioni internazionali¹⁵⁴. Piuttosto, la proposta è suscettibile di ostacolare i processi politici in corso, ad esempio prevedendo la formazione di un gruppo austro-tedesco che porterebbe al blocco del processo di integrazione europea.

Lo stesso autore ha successivamente riconosciuto alcuni di questi limiti e modificato di conseguenza la sua proposta in senso più regionalista (v. oltre, par. 5.1).

¹⁵⁴ Schwartzberg si limita ad ipotizzare che gli Stati Uniti accettino di buon grado la proposta, perché la perdita del seggio permanente verrebbe compensato dall'acquisto di peso nell'Assemblea generale, anch'essa ristrutturata sulla base della ponderazione del voto e potenziata con nuove competenze.

Simile all'ipotesi appena vista, ma con rilevanti differenze, è quella proposta da Kemal Derviş, già ministro dell'economia del governo turco e funzionario della Banca Mondiale, ora amministratore dello UNDP¹⁵⁵. Egli propone la ponderazione del voto sulla base di quattro variabili, popolazione, prodotto interno lordo, contributo finanziario ai beni pubblici globali e capacità militari, di cui è necessario secondo l'autore tenere conto per ottenere una riforma che conferisca legittimità al Consiglio di Sicurezza. Lo strumento della ponderazione, tuttavia, non è utilizzato come nell'ipotesi di Schwartzberg per ottenere la formazione automatica di *constituencies* relativamente bilanciate, ma nella fase del *decision-making*. Derviş ipotizza infatti un Consiglio di Sicurezza misto, composto cioè da seggi permanenti e non, per un totale di 14 membri, ciascuno dei quali titolare di un voto ponderato sulla base dei parametri sopra menzionati. Il seggio permanente sarebbe attribuito a Stati Uniti, data la loro potenza e popolazione, alla Russia soprattutto per le sue capacità militari, oltre che per la sua prevedibile ascesa in termini di PIL, a Cina, India e Brasile, in quanto considerati i paesi più importanti sulla scena dopo gli Stati Uniti, e all'Unione Europea a 27 più la Turchia, così sopprimendo i seggi francese ed inglese, non più giustificabili nelle attuali circostanze storiche. Il resto dei paesi sarebbe poi suddiviso in *constituencies* sulla base di un criterio essenzialmente geografico: Altra Asia (40 paesi), America Latina, Caraibi e Canada (35), Lega Araba (21 paesi), Africa (43 paesi), Altra Europa (19 paesi). Ad ognuno di esse verrebbero attribuiti dei seggi non permanenti per altrettanti paesi eletti dal gruppo, ad esempio all'Asia due seggi, altrettanti all'Africa e all'Europa, e così via. Fermo restando che la ponderazione avverrebbe a livello di gruppo, ogni paese eletto disporrebbe di una quota del voto del gruppo proporzionale alla percentuale dei voti ottenuti nelle elezioni intra-regionali. Il processo decisionale sarebbe basato su un sistema di maggioranze qualificate a seconda dell'oggetto della decisione: per quelle ex cap. VII, ad esempio, sarebbe necessaria una maggioranza dei quattro quinti, mentre per le altre quella dei due terzi. In questo modo, gli Stati Uniti e l'UE, dato il peso del loro voto, potrebbero da soli esercitare il veto su un'azione coercitiva delle Nazioni Unite, mentre Russia e Cina, neppure insieme, avrebbero potuto bloccare l'intervento ONU in Kosovo nel 1999 (come invece avvenuto).

Si avrebbe così, secondo le intenzioni dell'autore, un Consiglio di Sicurezza finalmente legittimo per una *global governance* a sua volta più legittima: si abbandonerebbe la finzione del principio *one country one vote* e si riconoscerebbe il giusto peso ad ogni membro sulla base di un elemento democratico, cioè la popolazione, della potenza (data dal PIL e dalle capacità militari) e del contributo alla *good governance* del sistema politico globale (data dal sostegno

¹⁵⁵ DERVIŞ K., *A Better globalization. Legitimacy, governance, and reform*, Center for Global Development, Washington 2005, pp. 58 e ss.

finanziario ai beni pubblici globali); l'organo rimarrebbe di dimensioni accettabili e, senza il diritto di veto, sarebbe più efficace.

Pur presentando la proposta degli indubbi vantaggi, offre il fianco a rilevanti critiche che la rendono, a mio avviso, inaccettabile. In primo luogo, non c'è dubbio che giovi alla legittimità dell'organo la considerazione della “condotta” degli stati nelle relazioni internazionali, oltre che dei fattori menzionati nell'art. 23 della Carta. Se tuttavia la ponderazione di tale elemento ha senso per i membri classificati come permanenti da Derviş, poco ne ha quando viene applicato a *constituencies* sommando “il peso” degli stati che le compongono. In altre parole: fino a che punto accresce la legittimità del Consiglio, ad esempio, il fatto che un paese oggi relativamente virtuoso come il Sudafrica possa trovarsi ad amministrare per conto dell'intero continente un voto il cui “peso” è ottenuto anche sulla base della qualità di paesi africani con cui essa ha poco a che spartire, e magari poco o per nulla virtuosi (come lo Zimbabwe, ad esempio)? Ciò, a sua volta, si lega al tema della rappresentatività: è sicuramente positivo che i membri non permanenti del Consiglio siano eletti all'interno del proprio gruppo e non, come proponeva Schwartzberg (e come avviene oggi) dall'Assemblea generale; tuttavia, rimane il fatto che, come più volte notato, è difficile pensare che uno stato possa rappresentare altri stati, specie paesi da esso distanti quanto a cultura, religione, stile di governo e di politica estera. Analogo ragionamento vale per l'UE, che Derviş lodevolmente inserisce come attore unitario, ma per la quale egli, a mio avviso erroneamente, non ritiene necessario lo sviluppo di una politica estera unitaria (v. oltre, par. 5.2). D'altro canto, ostinarsi a concepire delle “regioni” sulla base degli stessi criteri geografici ed arbitrari finora adottati alle Nazioni Unite, e pretendere che esse vengano “rappresentate” da uno o due stati, significa ignorare che precisamente questo è uno dei fattori che ha finora impedito la riforma del Consiglio.

Il mantenimento della distinzione tra membri permanenti e non, poi, mina la legittimità dell'organo, piuttosto che favorirla. A ben guardare, questa proposta combina la ponderazione del voto con la logica egemonica alla base dell'ipotesi 2+3 e simili, più volte respinte dalla comunità internazionale. Rispetto alla configurazione dei membri permanenti risultante da quelle proposte, infatti, la soluzione di Derviş differisce solo perché vede la soppressione dei seggi di Germania, Francia e Gran Bretagna a vantaggio di un seggio unico per l'Unione Europea. Ovviamente, sulla base dell'esperienza degli ultimi due decenni, è lecito affermare che è illusorio credere che una tale prospettiva venga accettata, perché la Germania dovrebbe rinunciare al seggio permanente mentre il Giappone, la cui candidatura era stata da

sempre discussa in abbinamento a quella tedesca, lo otterrebbe; inoltre, si metterebbero in moto gli stessi contrasti tra paesi concorrenti visti dal 1992 in poi, con l'assoluta certezza che il negoziato si bloccherebbe come in passato. Infine, se per il caso europeo un seggio unico rafforzerebbe il peso dell'Unione, nel caso in cui questa sviluppasse una politica estera unitaria, analoghi vantaggi la riforma non porterebbe negli altri contesti, dove i soggetti non sarebbero organizzazioni regionali ma, in ultima analisi come nell'ipotesi di Schwartzberg, le medie potenze regionali, che rappresenterebbero nient'altro che il proprio interesse nazionale.

L'aspirazione universalistica del tentativo di Derviş, che ritiene di dare rappresentanza all'intera comunità internazionale attraverso le *constituencies*, e nello stesso tempo di conferire efficacia all'organo con la ristrutturazione della *membership* permanente, si traduce in un rafforzamento della matrice egemonica del Consiglio di Sicurezza attraverso l'accoglimento della proposta 2+3 e l'attribuzione *de facto* del diritto di veto agli Stati Uniti e all'Unione Europea, mentre nessun beneficio si avrebbe in termini di rappresentatività, perché la proposta si basa sui tradizionali meccanismi dell'equa distribuzione geografica, seppur temperata dalla ponderazione in fase di *decision-making*. La legittimità, in definitiva, calerebbe portando con sé l'efficacia del Consiglio.

5. L'APPROCCIO REGIONALISTA ALLA RIFORMA DEL CONSIGLIO DI SICUREZZA

La seconda ondata di regionalismo che, a partire dagli anni '80, ha interessato le relazioni internazionali¹⁵⁶, ha riproposto l'approccio regionalista alla riforma del Consiglio di Sicurezza, cioè l'idea che quest'ultima debba riflettere l'attuale tendenza – peraltro in accelerazione - verso la creazione e l'approfondimento di esperienze di cooperazione e/o di integrazione regionale, il cui esempio più avanzato è rappresentato dall'Unione Europea. I sostenitori di tale prospettiva ritengono, in altre parole, che nel Consiglio debbano essere

¹⁵⁶ La prima ondata risale agli anni successivi all'avvio dell'integrazione europea (CECA e CEE), e ha visto esperienze come l'Associazione Europea di Libero Scambio (EFTA, 1960), il Mercato Comune dell'America Centrale (CACM, 1960), l'Associazione di Libero Scambio dell'America Latina (LAFTA, 1960), il Patto Andino (1967), l'Associazione delle Nazioni del Sud-Est Asiatico (ASEAN, 1967), l'Unione Doganale dell'America Meridionale (SACU, 1969). Si trattava di iniziative sviluppatesi nel quadro dell'egemonia statunitense e che presentavano un contenuto generalmente economicistico. La seconda ondata, invece, si sviluppò appunto dagli anni '80 in reazione al rilancio dell'integrazione europea che, a partire dagli anni '70, aveva imboccato una via più autonoma rispetto agli Stati Uniti. Le nuove esperienze regionaliste sono anch'esse più autonome rispetto alla potenza egemonica ed al multilateralismo statunitense, sono maggiormente sospinte ed influenzate nelle caratteristiche dall'Unione Europea, e sviluppano una dimensione maggiormente politica rispetto a quelle del passato. Per una ricostruzione storica del regionalismo e dei fattori che stanno alla base di questa seconda ondata, anche chiamata "neo-regionalismo", si veda FAWCETT L., *Regionalism from an historical perspective*, in FARRELL M. – HETTNE B. – VAN LANGENHOVE L. (eds.), *Global politics of regionalism. Theory and practice*, Pluto Press, London 2005, pp. 21-37.

“rappresentate” le diverse regioni del mondo. Dietro questo comune denominatore si celano tuttavia profonde differenze, che si basano innanzitutto sul differente significato attribuito al concetto di “regione”.

In primo luogo, come notato da Schwartzberg, anche il presente sistema di “equa distribuzione geografica” è sempre stato legato all'individuazione di “regioni”, così come lo sono le proposte che ipotizzano un'espansione dei seggi quali, da ultime, quelle avanzate dall'*High Level Panel on Threats, Challenges and Change* e da Kofi Annan (v. cap. 1, par. 2.1). In tutti questi casi, con il termine “regioni” si intende indicare i diversi continenti, riferendosi cioè ad una suddivisione del mondo storicamente determinata ed essenzialmente geografica¹⁵⁷, o a raggruppamenti in gran parte arbitrari perché basati su considerazioni geopolitiche (v. cap. 1, par. 2.2). In entrambe le ipotesi, la suddivisione coincide solo in parte con effettive situazioni di integrazione economica, sociale, culturale. Proprio l'acritica accettazione di tale impostazione è stata in gran parte responsabile dell'impossibilità di giungere ad una riforma condivisa del Consiglio.

In secondo luogo e diversamente rispetto alla prima ipotesi, la regione può essere connotata socialmente, ad indicare un contesto in cui l'interdipendenza sociale, economica, culturale tra i suoi membri (stati e cittadini) è più forte rispetto alle relazioni che legano tali membri al resto del mondo¹⁵⁸.

In terzo luogo, può essere che a tale ultima caratterizzazione si aggiunga un aspetto politico, ad indicare che l'esistenza di una forte o crescente interdipendenza regionale ha reso necessaria una risposta politico-istituzionale, una *governance* a livello regionale che si è concretizzata nello sviluppo di un'organizzazione regionale, più o meno avanzata in termini di integrazione, più o meno ampia in termini di competenze.

Mentre dunque nel primo caso l'espressione “regione” assume un carattere arbitrario, in gran parte slegato dalla realtà sociale e politica, nel secondo è connotata socialmente; nella terza, infine, essa lo è anche politicamente, nel senso che ci si riferisce ad un'organizzazione politica regionale.

5.1. La riconcettualizzazione regionalista del voto ponderato

Dopo aver avanzato la sua proposta basata sulla ponderazione del voto, Schwartzberg si è reso rapidamente conto dei limiti di tale impostazione: essa utilizzava la ponderazione

¹⁵⁷ SCHWARTZBERG J., *Getting It Wrong on Security Council Reform*, Presentation at the Annual Meeting of the Academic Council on the United Nations System, Ottawa, Canada, 17 June 2005, Unpublished Essay, pp. 3-4.

¹⁵⁸ NYE J. (ed.), *International regionalism*, Little, Brown & Co., Boston 1968, p. vii.

nella fase della creazione dei gruppi, ma non nella fase del *decision-making*; dava luogo in ultima analisi ad un Consiglio composto da potenze regionali (o globali, come gli Stati Uniti) che non avrebbero, nella pratica, necessariamente espresso gli interessi del gruppo; creava delle *constituencies*, in definitiva, poco dissimili dai gruppi elettorali contemplati dal *gentlemen's agreement* del 1946 e seguenti. Perciò, egli ha di recente avanzato l'ipotesi di suddividere (d'ufficio, verrebbe da dire) gli stati del mondo in dodici "regioni" sulla base di affinità culturali, legami sociali ed economici e comunanza di interessi, ognuna delle quali disporrebbe di un voto ponderato sulla base degli stessi parametri considerati dalla sua precedente ipotesi, cioè popolazione e contributo finanziario al budget ONU. In altre parole, la ponderazione verrebbe ora applicata ai gruppi regionali, piuttosto che ai singoli stati, e nel *decision-making*, piuttosto che nella fase della formazione dei gruppi¹⁵⁹. In questo modo, la proposta acquisisce una connotazione regionalista, nel senso che poggia sull'individuazione di regioni potenzialmente coese, perché basate sull'interdipendenza tra i suoi membri, che disporrebbero di un voto unico (e ponderato) in quanto regione.

Affermando di riconoscere il processo di lungo periodo che vede la proliferazione e lo sviluppo di esperienze di cooperazione ed integrazione regionale, la proposta di Schwartzberg si inserisce tuttavia nel filone che attribuisce al concetto di "regione" una connotazione sociale e non politica. Secondo lo studioso statunitense, infatti, ogni gruppo regionale non è identificato con un'organizzazione regionale esistente, ma con un insieme di stati tra i quali esiste un legame di interdipendenza economica, sociale, culturale, *eventualmente testimoniata* dalla loro comune appartenenza ad un'organizzazione regionale. I membri del gruppo non devono necessariamente coincidere con la *membership* di quest'ultima, potendo il primo essere più ampio della seconda, ed essendo ogni paese libero di optare per un gruppo piuttosto che per un altro, nonché di modificare la sua scelta in un secondo momento o, perfino, di essere titolare di un'appartenenza multipla a diversi gruppi contemporaneamente. Soggetti della riforma di Schwartzberg non sono dunque istituzioni regionali ma gruppi che, sebbene individuati nella realtà dei rapporti internazionali, hanno il grave difetto di essere disegnati a tavolino dal proponente, che prescrive quali paesi debbano fare parte di ognuno di essi prescindendo, in ultima analisi, dalle istituzioni esistenti. Ciò implica che se questa impostazione ha senza dubbio il merito di partire dalla realtà internazionale invece che individuare delle regioni fittizie senza solide basi reali, come avviene nella equa distribuzione geografica o anche nella prima proposta di Schwartzberg, essa ignora la constatazione che la

¹⁵⁹ SCHWARTZBERG J., *Universal Regional Representation as a Basis for Security Council Reform*, in FINIZIO G. – GALLO E. (eds.), *Democracy at the United Nations. UN reform in the age of globalization*, University Press of America, Lanham (forthcoming).

coesione necessaria alla comune rappresentazione al Consiglio è intrinsecamente legata alle istituzioni, nel senso che in esse si esprime e da esse trae la forza, perché le istituzioni hanno un ruolo fondamentale nel creare un'identità comune di gruppo.

Oltretutto, l'autore persevera nel prevedere che ogni gruppo possa essere rappresentato da un individuo o, in alternativa, da uno stato. Mancando tuttavia i presupposti per una rappresentazione unitaria al Consiglio attraverso un individuo, ogni gruppo finirebbe per essere "rappresentato" da uno stato, con tutte le conseguenze già esposte analizzando la originale posizione di Schwartzberg.

Tutto ciò ci porta a concludere che questa proposta costituisce un avanzamento teorico rispetto a quelle fin qui analizzate, perché coglie l'importanza dello sviluppo dell'integrazione regionale, ma, pur regionalista in apparenza, rimane statocentrica nella sostanza, perché non poggia sulle istituzioni regionali ma sugli stati, rinunciando così a rendere il Consiglio di Sicurezza veramente rappresentativo e dunque efficace ed effettivo.

5.2. La trasformazione del Consiglio di Sicurezza nella Camera delle organizzazioni regionali

Fin dallo scoppio della prima guerra mondiale, il filosofo inglese Bertrand Russell aveva imboccato un percorso di riflessione sul problema della guerra e sulla via per la pace, maturando con estrema chiarezza nell'era aperta dalla bomba atomica la posizione secondo cui l'unica soluzione al rischio della distruzione nucleare sarebbe stata l'istituzione di un governo federale mondiale che, limitando in modo adeguato la sovranità degli stati, avrebbe posto fine all'anarchia internazionale responsabile del problema della guerra¹⁶⁰. Non era l'unico a sostenere tali posizioni, dato che egli si inseriva in un filone di pensiero particolarmente frequentato negli anni immediatamente seguenti alla seconda guerra mondiale, soprattutto negli Stati Uniti ma anche in altri paesi, in Europa come nel resto del mondo¹⁶¹. Uno degli aspetti però che rendeva originale il suo pensiero, e precursore di quanto sarebbe stato

¹⁶⁰ Sugli aspetti federalistici del pensiero politico di Bertrand Russell, si veda FINIZIO G., *La convergenza tra pacifismo e federalismo: il contributo di Albert Einstein e Bertrand Russell*, Tesi di dottorato, Università degli Studi di Pavia, Gennaio 2008.

¹⁶¹ La seconda guerra mondiale e la nuova minaccia della catastrofe nucleare stimolarono la formazione di un movimento transnazionale composto soprattutto da federalisti, scienziati atomici e pacifisti, che si batteva per un governo federale mondiale: si vedano, ad esempio, BARATTA J.P., *The politics of world federation*, 2 voll., Praeger, Westport 2004; WITTNER L., *One world or none. A history of the world nuclear disarmament movement through 1953*, Stanford University Press, Stanford 1993; WITTNER L., *Resisting the bomb. A history of the world nuclear disarmament movement 1954-1970*, Stanford University Press, Stanford 1997; più specificamente sul contesto statunitense, v. WOOLEY W., *Alternatives to anarchy. American supranationalism since World War II*, Indiana University Press, Bloomington 1988.

prescritto da analoghe proposte in tempi più recenti, era la centralità delle organizzazioni regionali nella riforma del Consiglio di Sicurezza. Russell riteneva che il problema nodale per le Nazioni Unite fosse costituito dal fatto che nell'Assemblea generale il più piccolo paese aveva lo stesso peso degli Stati Uniti o dell'Unione Sovietica, mentre d'altro canto nel Consiglio di Sicurezza le grandi potenze disponevano del diritto di veto e di un seggio permanente, derogando ai più elementari principi di uguaglianza e democrazia tra stati. Contrariamente ad altri¹⁶², egli sosteneva che tale sistema fosse riformabile (anche se la riforma sarebbe stata imponente, tale che poco l'avrebbe differenziata dall'istituzione di una nuova organizzazione), e che la soluzione risiedesse nel dividere il mondo in federazioni, la cui individuazione avrebbe dovuto rispondere a due criteri: primo, esse si sarebbero dovute equivalere in termini di popolazione, in modo che fosse democraticamente giusto considerarle su un piano di parità e conferire un voto a ciascuna di esse; secondo, nella misura del possibile, i membri di una federazione avrebbero dovuto condividere tra loro maggiori interessi di quanti non ne condividesse con i membri delle altre federazioni. Ogni raggruppamento sarebbe stato autonomo nei suoi affari interni e solo i conflitti tra le diverse federazioni sarebbero stati sottoposti all'ONU, così riducendo al minimo l'interferenza dell'Autorità sopranazionale¹⁶³. In uno scritto successivo, egli ipotizzava anche quali questi raggruppamenti regionali dovessero essere: 1) Cina; 2) India e Ceylon; 3) Giappone ed Indonesia; 4) mondo musulmano dal Pakistan al Marocco; 5) l'URSS ed i suoi satelliti; 6) Africa equatoriale; 7) Europa occidentale, Gran Bretagna, Irlanda, Australia e Nuova Zelanda; 8) Stati Uniti e Canada; 9) America Latina¹⁶⁴. Russell non si chiedeva come potesse accadere che un gruppo di paesi designasse spontaneamente un rappresentante unitario alle Nazioni Unite: semplicemente, egli prevedeva che ogni federazione fosse libera di sceglierlo in modo pienamente autonomo, cioè secondo il metodo da essa preferito. Il fatto che il filosofo inglese

¹⁶² Tra coloro che ritenevano che le Nazioni Unite non fossero riformabili c'era Emery Reves, che sosteneva che un governo mondiale non potesse appunto costituire il risultato di una riforma delle Nazioni Unite, ma dovesse costituire "il primo passo": REVES E., *Anatomia della pace*, Il Mulino, Bologna 1990, p. 229 e ss. Anche oggi, eminenti studiosi direttamente coinvolti nel movimento di riforma interno all'organizzazione sono giunti alla stessa conclusione, v. ad esempio BERTRAND M., *The necessity of conceiving a new charter for the global institutions*, in BERTRAND M. – WARNER D. (eds.), *A new charter for a worldwide organisation?*, Kluwer, The Hague 1997, pp. 1-38.

¹⁶³ RUSSELL B., *Common sense and nuclear warfare*, Allen & Unwin, London 1959, p. 67.

¹⁶⁴ RUSSELL B., *Has man a future?*, Allen & Unwin, London 1961. In realtà, Russell già nel 1955 aveva proposto l'ingresso di raggruppamenti regionali nel Consiglio di Sicurezza, ed i raggruppamenti erano parzialmente diversi: gli Stati Uniti erano immaginati da soli; l'Europa era stata divisa in Europa Latina – Francia, Italia, Spagna, Portogallo, forse Belgio – ed un altro raggruppamento comprendente Germania più Scandinavia, Austria, Svezia e Olanda; la Cina era messa insieme ad altri paesi asiatici che avessero scelto il comunismo. Inoltre in questa formulazione non compariva il Giappone né l'Africa perché, come notava egli stesso, non era in grado di classificarli. Si veda RUSSELL B., *The road to peace*, in MCALLISTER G. (ed.), *The bomb: challenge and answer*, Batsford, London 1955, pp. 47-68. Al volume, edito da Gilbert McAllister, segretario generale della *World Association of Parliamentarians for World Government*, contribuirono anche Lord Beveridge, Henry Usborne ed il fisiologo Alexander Hadow.

si riferisse esplicitamente a federazioni regionali, nonostante all'epoca il fenomeno dell'organizzazione regionale fosse ancora allo stato embrionale, e dunque egli non avesse a disposizione istituzioni concrete cui riferirsi¹⁶⁵, dimostra tuttavia che egli, diversamente dall'ipotesi di Schwartzberg, riteneva che un'ipotesi regionalista di riforma del Consiglio di Sicurezza non potesse prescindere dalle istituzioni: in altre parole, non solo sarebbe stata necessaria una forte interdipendenza regionale, ma era pure fondamentale che questa desse luogo ad un'integrazione politica attraverso istituzioni sopranazionali regionali, tali da potersi esprimere con una sola voce alle Nazioni Unite. Contrariamente alle ipotesi fin qui analizzate, inoltre, Russell collocava la riforma del Consiglio di Sicurezza in un modello coerente e complessivo di ordine mondiale, che egli era andato maturando nel tempo: un ordine democratico e basato su istituzioni federali a diversi livelli di governo dal locale all'universale. Egli prescriveva infatti la federalizzazione degli stati – oltre che delle loro società¹⁶⁶ – ciascuno dei quali a sua volta avrebbe fatto parte della propria federazione regionale, e questa a sua volta di un governo federale mondiale.

La centralità che il fenomeno dell'organizzazione e dell'integrazione regionale sta ottenendo non solo nella realtà internazionale, ma anche quale oggetto di analisi di una folta schiera di studiosi che, nelle più diverse discipline si sono emancipati dalla dominante corrente statocentrica del realismo¹⁶⁷, conferisce oggi crescente dignità a questo genere di proposte, la cui condivisione si va gradualmente diffondendo, pur con rilevanti differenze¹⁶⁸. Se dunque la differenza tra le prime proposte di Russell e le proposte illustrate nelle pagine precedenti è la

¹⁶⁵ All'epoca, infatti, i casi di organizzazioni regionali disponibili si riducevano alla Organizzazione degli Stati Americani (OSA), nata nel 1948, e la Comunità Economica Europea (CEE), nata nel 1957. Che Russell fosse molto attento alle istituzioni, su cui basare la propria proposta, è confermato dal fatto che la sua divisione del mondo nella seconda versione del 1959, diversamente dalla precedente del 1955, prevedesse che il continente europeo, nella sua parte occidentale, costituisse un raggruppamento unitario.

¹⁶⁶ Il federalismo di Russell, infatti, presenta per molti versi aspetti simili al pensiero di Pierre-Joseph Proudhon, il quale accanto ad un federalismo politico formulò un federalismo economico e sociale, necessario a limitare i poteri dello stato e dei gruppi privilegiati che sostenevano tale potere, oppressivi della libertà dell'essere umano quanto il capitalismo: cfr. RUSSELL B., *Strade per la libertà*, Newton Compton, Roma 1971; per le analogie tra Russell e Proudhon v. FINIZIO G., *op. cit.*, pp. 43-49.

¹⁶⁷ La letteratura sul c.d. neoregionalismo è ormai sterminata. Per menzionare solo alcuni esempi, v. FARRELL M. – HETTNE B. – VAN LANGENHOVE L. (eds.), *Global Politics of Regionalism. Theory and Practice*, Pluto Press, London 2005; FAWCETT L. – HURRELL A. (eds.), *Regionalism in world politics. Regional organizations and international order*, Oxford University Press, Oxford 1995; SCHULTZ M. – SÖDERBAUM F. – ÖJENDAL J. (eds.), *Regionalization in a globalizing world. A comparative perspective on forms, actors and processes*, Zed Books, London 2001. Sul fenomeno dell'interregionalismo, anch'esso in via di sviluppo, si veda RULAND J., ROLOFF R., HANGGI H. (eds.), *Interregionalism and international relations: A stepping stone to global governance?*, Routledge, London 2005.

¹⁶⁸ Si vedano, a mo' di esempio, diversi studiosi che sono andati convergendo su questa proposta: da una prospettiva comunitarista, ETZIONI A., *From empire to community*, Palgrave, New York 2004, pp. 195 e ss.; da una prospettiva federalista, LEVI L., *Crisi dello stato e governo del mondo*, Giappichelli, Torino 2005, pp. 328 e ss.; da una prospettiva neomarxista, AMIN S., *Per un mondo multipolare*, Edizioni Punto Rosso, Milano 2006, pp. 115 e ss, nonché AMIN S., *Whiter the United Nations?*, in FINIZIO G. – GALLO E. (eds.), *op. cit.*

centralità accordata alla soggettività di *istituzioni* regionali (invece che a potenze regionali o a gruppi regionali ideati a tavolino e “rappresentati” comunque da stati) che dovrebbero comporre un Consiglio di Sicurezza riformato, quella tra le riflessioni odierne e quelle di Russell è che mentre queste ultime riposavano su una straordinaria intuizione del grande filosofo sulla direzione futura delle relazioni internazionali, e dunque su organizzazioni la cui composizione, a parte il caso della neonata CEE, era disegnata a tavolino, oggi molti degli ipotetici soggetti di un nuovo Consiglio esistono già, ed una proposta di stampo regionalista può partire dalla realtà e dalle tendenze ormai chiare in atto nelle relazioni internazionali.

Si tratterebbe dunque di aprire alle organizzazioni regionali esistenti il Consiglio di Sicurezza che diverrebbe un organo misto, composto cioè in una prima fase da stati ed unioni di stati, con la naturale prospettiva di vedere le seconde sostituire i primi, a parte casi di paesi coincidenti con interi continenti e sub-continenti, come gli Stati Uniti o la Cina¹⁶⁹. I soggetti così costituenti il Consiglio di Sicurezza dovrebbero equilibrarsi naturalmente in termini di popolazione e potere economico, dando vita ad un multipolarismo nel Consiglio che dovrebbe rispecchiare quello ottenuto nella realtà dei rapporti internazionali. Nelle mutate condizioni di *balance of power* all'interno dell'organo, il diritto di veto non sarebbe più giustificato e verrebbe superato a favore del principio di maggioranza.

Una proposta del genere presenta, rispetto alle altre, vantaggi di non poco conto. Innanzitutto, nonostante in pochi si siano cimentati con l'esatta individuazione delle organizzazioni regionali, esistenti e non, suscettibili di comporre il Consiglio di Sicurezza, è lecito pensare che essa permetterebbe di ottenere un organo relativamente piccolo¹⁷⁰, non pregiudicante la già precaria efficienza del Consiglio.

In secondo luogo, a beneficiare della riforma sarebbe la democraticità complessiva del Consiglio e delle Nazioni Unite, il che può essere agevolmente spiegato riferendoci al filo conduttore di questo saggio, cioè la rappresentanza. Come ampiamente ricordato, infatti, nessun paese può “rappresentare” un continente o una regione, contrariamente a quanto

¹⁶⁹ KÖCHLER H., *The voting procedure in the United Nations Security Council*, International Progress Organization, Vienna 1991; SIDJANSKI D., *The decision-making process in the Security Council of the United Nations*, in SIOI (a cura di), *Prospects for reform of the United Nations system*, CEDAM, Padova 1993, pp. 443-453. Alcuni inseriscono tra gli stati cui assegnare direttamente un seggio la Russia e l'India: KÖCHLER H., *Security Council reform: A requirement of international democracy*, in FINIZIO G. – GALLO E. (eds.), *op. cit.*. Tuttavia, la prima guida la Conferenza degli Stati Indipendenti (CSI) che potrebbe, in prospettiva, entrare nel Consiglio e analogo ragionamento vale per la seconda, che rappresenta uno dei pilastri della South Asian Association for Regional Co-operation (SAARC), che tra l'altro comprende anche il Pakistan. Va qui ricordato che attribuire un seggio permanente, pur nell'ambito di una riforma regionalista come la presente, a paesi coinvolti in processi di organizzazione regionale, significa danneggiare questi ultimi irrimediabilmente.

¹⁷⁰ Schwartzberg, ad esempio, con tutti i limiti che conosciamo, immagina un Consiglio di Sicurezza composto da 12 gruppi regionali; ci pare, tuttavia, che egli forzi un poco la mano nella prescrizione di quali questi gruppi debbano essere, prescindendo dalle istituzioni attualmente esistenti, come in precedenza già notato: v. SCHWARTZBERG J., *Universal Regional Representation as a Basis for Security Council Reform*, cit.

lasciato intendere da quanti pensano di “andare avanti” con il sistema dell'equa distribuzione geografica o da chi, come le diverse potenze regionali, promette di agire nel bene del proprio continente di riferimento in caso di ingresso nel Consiglio a titolo permanente. Abbiamo visto come il caso dell'UE ne dia conferma, e se questa affermazione è valida per il contesto europeo lo è a maggior ragione per organizzazioni più eterogenee e meno coese o, ancor di più, per meri gruppi elettorali. Né, d'altro canto, servirebbe a molto di più istituire dei meccanismi di *accountability* regionale cui legare il processo di elezione al Consiglio: le grandi fratture e le storiche inimicizie tra membri di uno stesso gruppo regionale che si sono palesate nel corso del dibattito sulla riforma, infatti, suggeriscono che l'elezione da parte del gruppo del proprio stato “rappresentante” non costituisca necessariamente la fonte di legittimazione necessaria per migliorare l'efficacia dell'organo. La rappresentatività non può essere raggiunta attraverso nessuna espansione del Consiglio, a meno di non allargarlo a 192 paesi quanti sono i membri dell'Assemblea generale, e perciò neppure un aumento di efficacia è possibile per questa via. La trasformazione dell'organo nella camera delle organizzazioni regionali, invece, porterebbe ad un Consiglio finalmente inclusivo, giacché permetterebbe a tutti i paesi del mondo di esservi rappresentati attraverso la propria organizzazione regionale, conferendo alle Nazioni Unite la legittimità necessaria alla loro efficacia. L'eliminazione della discriminazione tra membri permanenti e a rotazione, poi, porrebbe rimedio ad una delle più gravi cause di delegittimazione delle Nazioni Unite, nel contempo garantendo continuità di presenza e dunque reale possibilità di incidere sulle decisioni del Consiglio a tutti i suoi membri.

Non solo. Questa ipotesi di riforma è potenzialmente in grado di conferire al più importante organo dell'ONU una legittimità di matrice popolare, proveniente dai “popoli delle Nazioni Unite”. Va infatti ricordato che è in corso un processo di democratizzazione che interessa – in gran parte grazie al modello e alla politica estera dell'Unione Europea – ormai molte organizzazioni regionali, che si stanno dotando di assemblee parlamentari (elettive o di secondo grado, con funzioni consultive o co-decisionali)¹⁷¹, cosicché i cittadini degli stati membri, rappresentati a livello regionale lo sarebbero per questa via nel Consiglio di Sicurezza; d'altro lato, va aggiunto che diversi sostenitori di questa ipotesi di riforma la inquadrano lodevolmente in una più generale democratizzazione dell'ONU, che prevede anche la creazione di un'Assemblea parlamentare che, in prospettiva, dovrebbe divenire un Parlamento

¹⁷¹ Parimenti rilevante per la democrazia internazionale nei vari contesti regionali è la creazione di documenti (politici o giuridicamente vincolanti) e di *machineries* (politiche, quasi-giurisdizionali o giurisdizionali) per la tutela dei diritti umani: v. ZANGHI C., *La protezione internazionale dei diritti dell'uomo*, Giappichelli, Torino 2002.

mondiale in cui tutti gli esseri umani possano essere rappresentati¹⁷². D'altra parte, come suggerisce Kant, la democrazia per essere effettiva e completa necessita della democrazia internazionale, e ciò vale sia per lo stato che per le organizzazioni regionali: la democrazia europea abbisogna, per completarsi, della democratizzazione delle Nazioni Unite così come i sistemi democratici dei paesi europei soffrono, tutt'ora, di un deficit di democrazia e di competenze a livello dell'UE. La trasformazione del Consiglio in una camera delle regioni del mondo, dunque, agirebbe come un potente fattore di democratizzazione tale da produrre un sistema di *multi-level democratic governance*, dal quartiere all'ONU.

A ciò va aggiunto che una riforma del genere produrrebbe conseguenze di grande momento per l'intera *governance* globale in tema di pace e sicurezza internazionale, per il quale il Consiglio di Sicurezza ha competenza primaria. E' ormai agevolmente osservabile, infatti, come le diverse organizzazioni regionali si stiano sviluppando nelle loro capacità di fornire un contributo al mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, anche e proprio a causa della debolezza dell'ONU e del Consiglio di Sicurezza - oltre che per l'incapacità e la mancanza di volontà della potenza egemonica - nel fornire il bene pubblico della sicurezza, nella sua rinnovata accezione di "sicurezza umana". Lo stesso Boutros-Ghali, nella sua *Agenda for Peace* del 1992, aveva riconosciuto come il ruolo di tali soggetti dovesse essere valorizzato in una ridefinizione ed in un rafforzamento della divisione del lavoro tra ONU, soggetta ad un sovraccarico di *input* nel contesto del nuovo disordine post-guerra fredda, e le stesse organizzazioni regionali quali soggetti primari idonei a rispondere alle crisi locali e regionali¹⁷³. Ebbene, la loro valorizzazione passa attraverso la prospettiva di una loro inclusione nel Consiglio di Sicurezza. Se l'idea è quella, incoraggiata dai processi in corso, della creazione di comunità di sicurezza regionali o sub-regionali, nelle quali la guerra si collochi al di fuori degli strumenti politici a disposizione degli stati¹⁷⁴, bisogna immaginare che esse, e non gli stati

¹⁷² Lucio Levi, ad esempio, ipotizza che le Nazioni Unite possano divenire un governo federale mondiale composto, come gli stati federali, da una camera dei popoli e da una camera degli stati o delle regioni, che appunto nel caso delle Nazioni Unite sarebbe composta dalle organizzazioni regionali. A ciò Levi aggiunge la trasformazione del Segretariato nell'organo esecutivo della federazione mondiale, che si avvarrebbe delle agenzie specializzate dell'ONU quali OMC, FMI, FAO, ecc., quali suoi ministeri: v. LEVI L., *Globalization, international democracy and a world parliament*, in MENDLOVITZ S. – WALKER B. (eds.), *A reader on second assembly & parliamentary proposals*, Center for UN Reform Education, New York 2003, pp. 54-67; LEVI L., *La Riforma democratica dell'ONU*, in "Pace, Diritti dell'Uomo, Diritti dei Popoli", Anno VII, n. 2, 1993, pp. 61-68; si veda anche KÖCHLER H., *The United Nations and international democracy. The quest for UN reform*, International Progress Organization, Vienna 1997.

¹⁷³ In particolare, Boutros-Ghali chiese una "nuova divisione del lavoro tra Nazioni Unite e organizzazioni regionali, in virtù della quale l'organizzazione regionale sopportasse il peso maggiore dell'intervento ma una piccola operazione delle Nazioni Unite lo supportasse e verificasse che il suo funzionamento fosse corrispondente alle posizioni adottate dal Consiglio di Sicurezza", BOUTROS-GHALI B., *Supplement to the Agenda for Peace*, United Nations, New York 1995, par. 86.

¹⁷⁴ 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.

sempre più in difficoltà quali *security providers* nell'era della globalizzazione, compongano il Consiglio di Sicurezza. In questo modo, verrebbero ad un tempo rafforzate le organizzazioni regionali quali fornitori di sicurezza e, come suggerito da Russell sessant'anni fa, il Consiglio di Sicurezza si troverebbe ad occuparsi dei contrasti *tra* le diverse organizzazioni regionali, fermo restando che in linea di principio esso dovrebbe invece intervenire *all'interno* dei contesti regionali solo quando le diverse organizzazioni non siano in grado di affrontare una minaccia o una violazione della pace e di tutelare nei loro diritti gli esseri umani che vivono sul loro territorio¹⁷⁵.

Tutto ciò porterebbe un sensibile contributo all'efficacia delle Nazioni Unite che da un lato, grazie all'inclusione di tutti i più importanti attori (virtuosi, si intende: di certo non ci riferiamo alle cellule terroristiche...) della politica internazionale, potrebbero gradualmente contare sul loro massimo contributo nella risposta alle crisi internazionali; dall'altro, esse potrebbero fare crescente affidamento sulle capacità delle organizzazioni regionali di garantire la sicurezza all'interno della propria giurisdizione, sollevando l'ONU dal sovraccarico di *input* che la assedia. Il *trade-off* tra efficacia e rappresentatività, da molti ritenuto un ostacolo al massimo rafforzamento del Consiglio e delle Nazioni Unite, tale da consigliare di accontentarsi di un (pur insoddisfacente) compromesso tra le due, verrebbe semplicemente spezzato, con giovamento per l'intero sistema della *governance* globale.

Ultimo e fondamentale punto di forza di questa proposta, tale da renderla l'unica a nostro avviso praticabile, concerne la sua sostenibilità, requisito che non contraddistingue di certo le proposte finora analizzate. A tal fine, è utile aprire a mo' di parentesi il capitolo della strategia, cioè dell'individuazione degli strumenti attraverso cui una qualsiasi proposta possa trovare applicazione.

5.3. La riforma non cade dal cielo

Abbiamo già notato che uno dei più gravi difetti delle proposte di riforma, avanzate sia dagli stati, che da *Working Groups* indipendenti, che da ambienti di società civile, è il fatto che esse non fanno adeguatamente i conti con la politica internazionale, cioè non sono coerenti con i suoi processi di lungo periodo, ma al contrario assumono l'aspetto di teorizzazioni astratte – alle volte cervelotiche – che non dispongono per questo motivo della forza

¹⁷⁵ In altre parole, si potrebbe realizzare, meglio specificata e articolata, quella sussidiarietà della responsabilità prescritta dal più volte citato rapporto della *Commission on Intervention and State Sovereignty*, secondo la quale quando lo stato non è in grado o non vuole garantire la sicurezza dei propri cittadini, la responsabilità passa alla Comunità internazionale. Introducendo il livello regionale, verrebbe proficuamente ridefinito il rapporto tra stato, organizzazione regionale e ONU nel garantire il bene pubblico della sicurezza umana.

necessaria per trovare accoglimento ed implementazione; oppure, esse sono avanzate da uno stato o un gruppo di stati a misura dei propri interessi, trovando l'opposizione di chi ne verrebbe danneggiato, secondo una logica a somma zero (più vince uno, più perde l'altro) che da sempre è caratteristica di un sistema internazionale a struttura anarchica. In entrambi i casi, non ci si preoccupa del “come”, ma solo dei contenuti di una riforma.

Prenderemo ora in considerazione le strategie che fino ad ora sono state avanzate, in abbinamento o meno ad una particolare proposta di riforma del Consiglio di Sicurezza, per valutarne la praticabilità.

5.3.1. *La via diplomatica (top-down)*

La maggior parte delle proposte di riforma è stata finora di provenienza governativa, e la strategia adottata dai loro sostenitori è generalmente molto banale, risolvendosi nel comune “gioco” diplomatico di convincere con vari metodi quanti più paesi possibile della convenienza di un loro allineamento sulle proprie posizioni. Si tratta di un approccio rigidamente stato-centrico, tipico di una comunità internazionale che non considera superata la coincidenza tra governanti e governati (in entrambi i casi gli stati), e che perciò mira a consegnare ai cittadini soluzioni maturate nelle segrete stanze delle cancellerie nazionali, senza prevedere in alcun modo un loro coinvolgimento. La storia del dibattito sulla riforma del Consiglio ha però dimostrato che, essendo “di parte” la provenienza di queste proposte, coerentemente concepite per soddisfare gli interessi nazionali di questo o quello stato, di questo o quel cartello di paesi, la strategia non può aver successo: ogni proposta trova fatalmente l'opposizione di una vasta parte della comunità internazionale, i cui interessi verrebbero danneggiati. L'assoluta inutilità dell'*Open-ended Working Group on Security Council Reform*, ribattezzato *Never-ending Working Group* per il suo stanco trascinarsi negli anni senza produrre risultati, ne offre conferma. Spesso le Nazioni Unite stesse, nella figura del Segretario generale, commissionano o sostengono il lavoro di gruppi di esperti affinché elaborino proposte che possano costituire una nuova base per il dibattito, senza però giungere ad esito migliore: i rapporti finali vengono ignorati o fagocitati nella logica intergovernativa, che arena qualsiasi ulteriore sviluppo¹⁷⁶.

¹⁷⁶ Della storia delle Nazioni Unite è parte integrante la storia del dibattito sulla loro riforma, che è scandita da diversi rapporti che hanno poi ottenuto scarsa, se non nessuna, rilevanza pratica: solo per citare esempi recenti, la Commission on Global Governance ha prodotto il rapporto *Our global neighbourhood* (1995), rimasto lettera morta; l'Independent Working Group on the Future of the United Nations ha dato vita al rapporto *The United Nations in its second half-century* (1995), che ha trovato analogo destino; da ultimo, l'High-Level Panel on Threats, Challenges and Change ha prodotto il già citato rapporto poi in gran parte ripreso dal rapporto di Kofi Annan e solo in piccola parte implementato secondo le preferenze statunitensi. Il rapporto della International Commission on Intervention and State Sovereignty, dal titolo *The Responsibility to protect* (2001), proprio grazie all'ampio lavoro preparatorio che ha coinvolto in modo nuovo la società civile, oltre che esperti indipendenti ed esponenti

Caso estremo di tale strategia è rappresentato dal c.d. *Piano Razali*, che se approvato avrebbe piegato le regole della Carta a vantaggio di pochi paesi, cioè dei beneficiari dell'espansione della *membership* permanente del Consiglio secondo la proposta 2+3. Il Piano rappresentò un vero e proprio tentativo di colpo di mano avviato nel 1997 dall'ambasciatore della Malesia Ismail Razali, eletto in quell'anno presidente dell'Assemblea generale e dunque di diritto alla guida dell'*Open-ended Working Group*, che aveva deciso che la riforma sarebbe stata decisa nell'anno della sua presidenza. Arbitro della partita, Razali si dimostrò ben presto giocatore, presentando una proposta costruita dai suoi vice, ambasciatori di Finlandia e Thailandia, sostenitori rispettivamente della causa tedesca e giapponese per l'ingresso a titolo permanente nel Consiglio. Coerentemente, la proposta prevedeva la formula del 2+3, completata dall'aggiunta di ulteriori 4 seggi a rotazione biennale (uno ciascuno per Africa, Asia, Europa Orientale, e America Latina e Caraibi). Ma la insidiosa novità architettata da Razali, complice dei grandi pretendenti al seggio permanente, risiedeva nel meccanismo procedurale, che prevedeva tre tappe¹⁷⁷. La prima avrebbe visto l'approvazione a maggioranza semplice da parte dell'Assemblea generale di una risoluzione che avrebbe delineato i contenuti della riforma, sulla base della proposta Razali. Nella seconda, una nuova risoluzione approvata dai due terzi dei membri *presenti e votanti* dell'Assemblea avrebbe individuato i nomi dei paesi coinvolti. Infine, nella terza una nuova risoluzione, questa volta approvata dai due terzi dei membri delle Nazioni Unite come previsto dall'art. 108 della Carta (per poi passare alle ratifiche necessarie dei due terzi dei membri, comprensive di quelle dei cinque membri permanenti), avrebbe implementato le due risoluzioni precedenti quali emendamenti formali alla Carta dell'ONU. Come notato da Paolo Fulci, ambasciatore italiano all'ONU che riuscì a sventare il colpo di mano, con queste tre tappe a maggioranze sempre più serrate ma partendo dalla maggioranza semplice, Razali intendeva produrre un effetto “palla di neve” che avrebbe magicamente portato ai 124 voti favorevoli necessari all'approvazione della riforma. In

governativi nelle più diverse regioni del mondo, ha invece ottenuto un seguito rilevante: diversi paesi, guidati dal Canada, ma soprattutto ampi settori della società civile sono mobilitati affinché i contenuti di tale rapporto trovino diffusione, vengano accettati e costituiscano un nuovo paradigma che governi l'intervento della comunità internazionale nei contesti di guerra o di crisi. Anche se tale rapporto si occupa in modo molto marginale di riforma dell'ONU e per nulla di riforma del Consiglio di Sicurezza, va citato perché la sua vicenda dimostra che la logica *top-down*, in base alla quale gli stati propongono o commissionano, discutono, implementano ed impongono, non paga. Al contrario, dato l'emergente protagonismo della società civile globale, il suo coinvolgimento nel processo offre di gran lunga migliori prospettive.

¹⁷⁷ Si veda MASTROLILLI P., *Lo specchio del mondo*, Laterza, Roma-Bari 2005, pp. 103 e ss.; BOURANTONIS D., *The history and politics of UN Security Council reform*, Routledge, London 2005, pp. 74-77 e 110-114; DRIFTE R., *Japan's quest for a permanent Security Council seat. A matter of pride or justice?*, MacMillan, Basingstoke 2000, pp. 181-185; BISOGNIERO C., *La battaglia per la procedura di riforma del Consiglio di Sicurezza*, in TALLARIGO R. (a cura di), *L'Italia all'ONU 1993-1999*, Rubbettino, Cosenza 2007, pp. 37-48.

particolare, la seconda fase era al contempo la più subdola e giuridicamente dubbia: essa infatti avrebbe visto l'utilizzo della maggioranza dei due terzi dei *presenti e votanti* come previsto dall'art 18 della Carta per le “questioni importanti”, perché ciò avrebbe permesso di abbassare il quorum necessario all'approvazione¹⁷⁸, ma tale via è preclusa espressamente per gli emendamenti statutari, per i quali sono necessari i due terzi *dei membri* (art. 108), invece riservati da Razali solo alla terza e ultima fase, ormai con funzioni di ratifica.

Il Piano, da subito contestato nel metodo, oltre che nel merito, giacché era da molti considerato inconcepibile un ruolo così partigiano da parte del presidente dell'Assemblea, fallì a seguito di una battaglia procedurale e diplomatica¹⁷⁹ condotta dall'Italia, che fece passare con apposita risoluzione (A/52/L.7) la posizione secondo la quale qualunque decisione sul Consiglio di Sicurezza sarebbe stata subordinata alla procedura prevista dall'art.108 della Carta.

La sconfitta del Piano di Razali rappresentò anche la più alta sconfitta della strategia diplomatica alla riforma del Consiglio, che infatti non ha prodotto nulla di buono neppure negli anni successivi¹⁸⁰. Come ormai accade con frequenza per molti altri casi ed in molti altri contesti, responsabile di ogni fallimento del dibattito sulla riforma cui finora abbiamo assistito è il realismo (inteso come disciplina scientifica), che impone di riformare l'ONU semplicemente adeguandola ai mutamenti nella distribuzione del potere tra gli stati, ritenuti per un futuro infinito gli unici attori di una politica internazionale i cui meccanismi e le cui strutture non mutano mai, e che ispira questa strategia, fatta come nel XVI secolo di cancellerie, di alleanze e di artifici diplomatici. Questa strategia e queste proposte hanno esaurito il loro potenziale e sono ormai logore, perché mancano paradossalmente – ma si tratta di un paradosso che ormai stupisce ben poco – di realismo: sono figlie di un'altra epoca, che le relazioni internazionali stanno ormai abbandonando, quella dello stato nazionale. La strategia diplomatica si consuma nelle segrete stanze e nei corridoi delle ambasciate e del Palazzo di Vetro, senza cogliere alcun impulso proveniente dalla società civile o, ancor peggio, dalla *realtà* della politica internazionale: nella convinzione che nulla è cambiato, non

¹⁷⁸ Fulci ricorda come l'artificio avrebbe permesso l'utilizzo del c.d. “lavatory factor”, in base al quale i paesi che vogliono avvantaggiare una proposta o un altro paese senza volersi schierare apertamente semplicemente si recano al bagno prima dell'appello, abbassando il quorum: MASTROLILLI P., *op. cit.*, p. 105.

¹⁷⁹ L'abilità diplomatica di Fulci aveva portato l'Italia alla creazione di un'alleanza informale di una cinquantina di paesi detta “Coffee Club”, che riuniva buona parte dei paesi non allineati e degli altri paesi che sarebbero stati danneggiati dalla riforma sul modello di Razali.

¹⁸⁰ Dopo la conclusione dell'ultimo *round* negoziale nel settembre 2005, il problema non riguarda più i contenuti di un piano condiviso di riforma, cioè la sostanza della riforma, ma il come fare ripartire il negoziato... Infatti, a parte una proposta proveniente da un gruppo di cinque piccoli paesi (Svizzera, Singapore, Giordania, Costa Rica e Liechtenstein: UN Doc. A/60/L.49), c.d. “the small five, S5”, sul miglioramento dei *working methods* del Consiglio, per tentare di riattivare un processo ormai bloccato si è resa necessaria la nomina da parte della Presidente dell'Assemblea generale Shikha Rashed Al Khalifa di cinque facilitatori per assisterla nelle consultazioni per riavviare il dibattito (8 febbraio 2007). Data l'inefficacia dell'iniziativa, nel maggio successivo ne sono stati nominati altri due.

cambierà neppure il Consiglio di Sicurezza con tutti i suoi difetti.

5.3.2. *La strategia costituente (bottom-up)*

Ormai chiaro il vicolo cieco in cui la diplomazia tradizionale ha spinto la riforma non solo del Consiglio di Sicurezza, ma di tutta l'ONU, e dopo le ennesime frustrazioni seguite alle speranze aperte dalla fine del bipolarismo, v'è da chiedersi se l'unica via d'uscita non possa essere rappresentata da una strategia costituente. In altre parole, se non sia necessario dare finalmente significato al preambolo della Carta ONU, che esordisce con “Noi, popoli delle Nazioni Unite...”, quasi ad indicare – ingannevolmente, sia chiaro - che l'Organizzazione e la Carta, che rappresenta la costituzione della comunità internazionale, siano scaturite dal basso, dalla volontà popolare, come ogni costituzione che si rispetti.

In realtà, negli anni immediatamente successivi al secondo conflitto mondiale la strategia costituente è stata già tentata da un gruppo transnazionale di federalisti, guidati dal parlamentare britannico laburista Henry Osborne, che si era reso conto da un lato che le neonate Nazioni Unite non sarebbero mai state in grado di garantire la pace e dall'altro che, soprattutto nel contesto della crescente tensione tra Est e Ovest, un governo mondiale non sarebbe mai stato raggiunto affidandosi all'iniziativa dei governi. Egli cercò dunque una soluzione che permettesse di superare l'ONU e bypassare le resistenze dei governi, maturando così l'idea di seguire una strada costituente al governo mondiale che coinvolgesse i cittadini di quanti più paesi possibile attraverso l'elezione di una *World Peoples' Constituent Assembly* (Peoples' Convention o PC) da tenersi a Ginevra nel 1950. Questa, poi, avrebbe redatto la costituzione di un governo federale mondiale¹⁸¹. Dopo anni di preparativi in diversi paesi del mondo, nell'estate del 1950 si sarebbero dovute tenere delle elezioni non ufficiali per eleggere i rappresentanti popolari che avrebbero composto l'assemblea costituente, ognuno dei quali avrebbe rappresentato un milione di abitanti. Convocando l'Assemblea costituente a Ginevra per l'autunno del 1950, secondo i piani di Osborne il governo mondiale sarebbe divenuto realtà entro il 1955, dopo la ratifica della nuova Costituzione da parte di almeno metà delle nazioni del mondo o da un numero di nazioni tale da rappresentare metà della popolazione mondiale. Al fine di condurre la campagna nei diversi paesi del mondo, Osborne lanciò la *Crusade for World Government*, cui aderirono 80 parlamentari britannici tra cui Bertrand Russell, oltre che numerosi federalisti, scienziati atomici e pacifisti in diversi paesi.

E' interessante richiamare questo precedente per impostare un confronto con il

¹⁸¹ BARATTA J.P., *The politics of World Federation, Vol 2: From world federalism to global governance*, Praeger, Westport 2004, p. 332.

contesto attuale. Nel 1946, quando fu lanciata la campagna, un nuovo ordine mondiale era appena stato costruito ed una nuova organizzazione planetaria allo scopo istituita. La seconda guerra mondiale e l'epilogo dello sganciamento della bomba atomica su Nagasaki e Hiroshima avevano creato una grande reazione nell'opinione pubblica, tanto che diversi sondaggi condotti nel 1946 mostravano come questa fosse allora largamente favorevole ad un governo mondiale, con o senza Nazioni Unite¹⁸². Un vasto movimento popolare si era creato soprattutto negli Stati Uniti, ma anche in altri paesi, che vedeva convergere federalisti, pacifisti e scienziati atomici sulla necessità di una federazione mondiale. La fluidità che caratterizza i momenti di creazione di un nuovo ordine mondiale, unita alla forte mobilitazione innescata dall'era nucleare aveva reso la strategia costituente un'opzione degna di essere praticata, in presenza di una spinta dal basso molto forte. Fu poi il rapido mutamento del contesto internazionale, con l'inasprirsi della guerra fredda e del bipolarismo, a chiudere gli spazi sia a prospettive costituenti, sia a prospettive di riforma dell'ONU o di creazione di un governo mondiale.

Gli anni '90, caduto il muro di Berlino e collassata l'Unione Sovietica, hanno aperto un nuovo periodo di fluidità internazionale, caratterizzato da nuove sfide - il rischio ecologico, le nuove guerre, l'aggressività del capitalismo, tutti fenomeni in larga parte legati all'accelerazione della globalizzazione – e da un nuovo protagonismo della società civile, transnazionale come mai prima, che non si limita ad articolare la domanda politica ma è andata sviluppando aspirazioni costituenti, come confermano fenomeni come l'Assemblea dell'ONU dei Popoli, il Forum Sociale Mondiale, il Millennium Forum tenutosi nel 2000 a New York, e così via¹⁸³. Di nuovo, si sono aperti spazi di credibilità per una strategia costituente, pur con forti differenze rispetto al passato.

Proprio sull'inedito protagonismo della società civile si fonda l'approccio costituente di Antonio Papisca, che già dalla fine degli anni '80 ha cominciato a parlare di una “rivoluzione internazionale nonviolenta” e di una “costituente per un nuovo ordine internazionale

¹⁸² Un sondaggio effettuato dal *National Opinion Research Center* mise in luce che 72% degli intervistati desideravano delle Nazioni Unite che “producono la legge e sono dotate del potere di farla applicare in modo tale che nessun paese possa produrre bombe atomiche”, v. *The quarter's polls*, in “Public Opinion Quarterly”, 10, Summer 1946, p. 247. Ancora più importante, un sondaggio dell'agosto 1946, quando un anno esatto era passato dallo sganciamento della bomba atomica su Nagasaki e Hiroshima, mise in luce come il 54% degli Americani volessero che le Nazioni Unite fossero trasformate “in un governo mondiale con il potere di controllare le forze armate di ogni paese, inclusi gli Stati Uniti”: v. *The quarter's polls*, in “Public Opinion Quarterly”, 10, Winter 1946-47, p. 618. Un altro sondaggio dello stesso anno trovò che il 52% degli Americani sostenevano la necessità che il loro paese partecipasse ad un piano per lo smantellamento di tutti gli eserciti nazionali in favore di una forza di polizia internazionale: v. *One planet: America ponders the vision of a federation of the world*, in “Newsweek”, 28, 14 October 1946, pp. 44-45.

¹⁸³ FINIZIO G., *L'emergere delle organizzazioni internazionali non governative*, in AA.VV., *Scenari del XXI secolo*, UTET, Torino 2005, pp. 508-514; si veda, molto proficuamente, MASCIA M., *L'associazionismo internazionale di promozione umana*, CEDAM, Padova 1992.

democratico, NOID”¹⁸⁴. Secondo Papisca, il *sociale internazionale*, costituito da organizzazioni non governative e movimenti attivi nel campo della pace, dello sviluppo della tutela ambientale e più in generale della “promozione umana”, rappresenta la principale risorsa per una duplice strategia: in primo luogo, quello che egli chiama “incuneamento interstiziale”¹⁸⁵, cioè una strategia di azione dall'interno delle organizzazioni internazionali soprattutto ad opera delle organizzazioni non governative che, sfruttando e tentando di dilatare gli interstizi (“i passi falsi degli stati”, come li definisce l'autore), o le occasioni che il sistema interstatale presenta per il mutamento sistemico, possono avviare processi di mutamento strutturale in direzione umanocentrica e della democrazia internazionale. Le Nazioni Unite offrono diversi interstizi che da un lato, come lo *status* consultivo offerto dall'art. 71 della Carta a molte organizzazioni non governative, si prestano al potenziamento dell'identità, formale e operativa, degli attori del mutamento, rafforzandone l'efficacia quali strumenti di democratizzazione dell'organizzazione¹⁸⁶; dall'altro, rappresentano embrioni di sopranazionalità da potenziare¹⁸⁷, come l'Alto Commissario per i rifugiati e l'Alto Commissario per i diritti umani, o ancora la Sottocommissione ONU per i diritti umani ed i vari Comitati che sovrintendono all'applicazione dei corrispondenti Patti Internazionali (Patto sui diritti civili e politici, Patto sui diritti economici, sociali e culturali, Patto contro la tortura, ecc.), tutti composti da membri nominati *intuitu personae*, indipendenti dagli stati di provenienza e, nei casi dei Comitati, esercitanti funzioni anche quasi-giurisdizionali. Il Consiglio di Sicurezza però, secondo Papisca, è per ora zona *off limits* per l'incuneamento interstiziale, in quanto non penetrabile dagli attori “nuovi” della politica internazionale diversi dagli stati, quali appunto le ONG, portatori di mutamento sistemico in direzione umanocentrica. Come vedremo, noi sosteniamo invece che il Consiglio è oggi incuneabile, se non dal “sociale internazionale”, da attori “altri” e più virtuosi rispetto agli stati, che possono rompere con il sistema statocentrico e provocare il mutamento da lui auspicato, primo tra tutti l'Unione Europea (v. oltre, par. 5.3.3).

In secondo luogo, a complemento dell'incuneamento interstiziale, gli stessi attori di mutamento dovrebbero dare vita ad una vera e propria *Costituente*, da organizzarsi in via completamente autonoma rispetto alle preesistenti strutture d'autorità statuali e interstatali, senza la quale essi da un lato potrebbero ottenere alcune riforme la cui somma, tuttavia non darebbe luogo ad un nuovo ordine internazionale democratico, e dall'altro correrebbero il

¹⁸⁴ PAPISCA A., *Democrazia internazionale, via di pace. Per un nuovo ordine internazionale democratico*, Franco Angeli, Milano 1995.

¹⁸⁵ Ibidem, pp. 86 e ss.

¹⁸⁶ Ibidem, pp. 95 e ss.

¹⁸⁷ Ibidem, pp. 122-125.

rischio di cooptazione all'interno del sistema e per questa via, di neutralizzazione¹⁸⁸. La Costituente dovrebbe essere “quella struttura che traccia le grandi linee della rivoluzione nonviolenta, indica gli obiettivi anche per l'incuneamento interstiziale e soprattutto assicura organicità, continuità ed efficacia alle azioni interstiziali [...] Essa non deve però essere riguardata soltanto come un pensatoio, [ma] può e deve costituire soprattutto un «foro» che *esercita pressione anche perchè pensa e progetta*”. Essa dovrebbe «legiferare» in proprio e assolvere al ruolo di aggregare consenso popolare transnazionale per contestare le istituzioni belligere e legittimare le strutture e le azioni del mutamento umanocentrico. Si tratterebbe secondo Papisca di un processo più che di un'istituzione, di creare un movimento popolare transnazionale coagulando attorno ad un progetto d'azione comune quanto è già in atto in varie parti del pianeta all'insegna dei diritti umani, della pace, dello sviluppo umano sostenibile. Egli propone delle sessioni costituenti annuali o biennali con l'obiettivo, tra l'altro, di creare un nuovo ordinamento giuridico i cui soggetti originari dovrebbero essere gli individui in quanto soggetti internazionali distinti dagli stati di provenienza, e di costituire nuovi organismi internazionali funzionali all' “applicazione del diritto panumano per la parte via via elaborata: strumenti di *enforcement*, dunque”, configurando “embrionalmente, un nuovo sistema «governativo», espressione diretta del corpo civile e politico internazionale”. Tra queste istituzioni, ruolo centrale dovrebbe essere conferito ad un *Consiglio per la Sicurezza Panumana*, alternativo al Consiglio di Sicurezza intergovernativo, composto da personalità di grande prestigio e legittimato dal consenso popolare, e col compito, tra gli altri, di agire quale struttura di *crisis management* in presenza di conflitti o di tensioni internazionali, inviando forze di intervento nonviolente in situazioni di conflitto, intervenendo sui governi interessati e offrendo buoni uffici, mediazione, arbitrato.

Più recentemente, Papisca ha ripreso il proprio approccio costituente per un ordine internazionale democratico focalizzandosi sull'istituzione che, riformata adeguatamente, dovrebbe costituirne il pilastro centrale: le Nazioni Unite. Al tempo stesso, egli ha aggiornato le sue posizioni, finalizzandole alla riforma dell'istituzione e coinvolgendo, accanto al “sociale internazionale”, gli stati e buona parte di quelli che Johan Galtung definisce “good citizens” del sistema politico globale¹⁸⁹: istituzioni rilevanti del sistema ONU, organizzazioni regionali, parlamenti nazionali e assemblee parlamentari delle organizzazioni regionali, enti locali (rappresentati dall'ONG di recente istituzione *United Cities and Local Governments*), ONG aventi *status* consultivo presso le Nazioni Unite e rappresentative dei *networks* di società civile, il

¹⁸⁸ Ibidem, pp. 139 e ss.

¹⁸⁹ GALTUNG J., *Alternative models for global democracy*, in HOLDEN B. (ed.), *Global democracy. Key debates*, Routledge, London 2000, pp. 146 e ss.

Movimento globale delle donne, gli Osservatori permanenti presso le Nazioni Unite¹⁹⁰. L'Assemblea generale, senza il pericolo di veti che invece impedirebbe analoga operazione presso il Consiglio di Sicurezza, potrebbe istituire con apposita risoluzione una “Convenzione globale per il rafforzamento e la democratizzazione delle Nazioni Unite”, sulla base del duplice precedente di successo offerto dal processo di integrazione europea, nel contesto del quale dal metodo convenzionale sono scaturite la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, approvata a Nizza nel 2000, ed il testo della Costituzione europea. In entrambi i casi, accanto ai delegati dei capi di stato e di governo la Convenzione comprendeva rappresentanti del Parlamento europeo, dei parlamenti nazionali e della Commissione europea, in modo tale che i rappresentanti diretti dei cittadini, cioè i parlamentari europei e nazionali, costituissero la gran parte dei suoi membri (46 su 62 nel caso della Carta dei diritti, 72 su 102 nel caso della Costituzione europea)¹⁹¹. Tale metodo, dunque, possiede una forte carica costituente, la cui giustificazione risiede nel fatto che, in accordo al principio di sussidiarietà, le tradizionali conferenze intergovernative devono trovare complemento in *inputs* più estesi e diversificati quando si tratta di revisioni statutarie o di redigere documenti, quali appunto la Carta dei diritti e la Costituzione europea, che riguardano direttamente i fondamenti della *polis* e della cittadinanza europea.

Il documento di riforma dell'ONU scaturito dal metodo convenzionale - che, tra l'altro, dovrebbe modificare gli assetti del Consiglio di Sicurezza in senso più rappresentativo possibilmente riorganizzandone la *membership* su base regionale (espressione che, come abbiamo visto, può essere soggetta a diverse interpretazioni), nonché istituire un'Assemblea parlamentare ed un forum della società civile globale e rafforzare il Consiglio Economico e Sociale con poteri corrispondenti a quelli del Consiglio di Sicurezza - verrebbe poi presentato all'Assemblea generale, accompagnato dal sostegno della società civile che il contenuto democratizzante del documento ed il metodo aperto e democratico di stesura saprebbero conquistare.

La strategia costituente, nella sua versione “convenzionale”, è senz'altro suggestiva e

¹⁹⁰ PAPISCA A., *The “Conventional way” for the reform of global institutions: lessons from the European integration process*, in “Pace Diritti Umani”, anno 1, n. 1, gennaio-aprile 2004; PAPISCA A., *Reforming the United Nations by the Convention method: Learning from the EU*, in “The Federalist Debate”, Year XIX, n. 1, February 2006, pp. 8-12.

¹⁹¹ Nello specifico, la Convenzione che ha redatto la bozza di Costituzione europea era composta da 15 rappresentanti dei capi di stato e di governo dei paesi membri, 13 rappresentanti dei capi di stato e di governo degli stati candidati all'ingresso nell'UE, 30 rappresentanti dei parlamenti dei paesi membri (due per ognuno), 26 rappresentanti dei parlamenti dei paesi candidati (due per ognuno), 16 membri del Parlamento europeo e due rappresentanti della Commissione europea. La Convenzione che ha redatto la Carta dei diritti, invece, era composta da 15 rappresentanti dei paesi membri, 30 rappresentanti dei parlamenti nazionali, un rappresentante della Commissione e 16 membri del Parlamento Europeo.

presenta numerosi punti a suo favore. Una coerente piano di riforma che riguardi l'intero edificio onusiano, specialmente quando ci si ponga nell'ottica prioritaria di democratizzare l'organizzazione ed i fondamenti giuridici della vita internazionale contenuti nella Carta, non può prescindere da una conferenza generale di revisione, come prevista dall'art. 109 della Carta, ma non più ristretta alla sterile e autoreferenziale dinamica intergovernativa che si gioca nei corridoi e nelle segrete stanze del Palazzo di Vetro. Se le Nazioni Unite, come del resto l'Unione Europea (pur non paragonabile alle prima quanto a standard democratici), necessitano di legittimità, la cui mancanza costituisce uno dei problemi più gravi del Consiglio di Sicurezza, è corretto partire da un metodo inclusivo, democratico e legittimante in sede di elaborazione della riforma. D'altro canto, il metodo convenzionale corregge il metodo costituente “puro” in un nodo politologicamente ineludibile: se la prospettiva è di riformare un'organizzazione intergovernativa, non si può prescindere dagli stati che sono i soggetti da cui l'organizzazione dipende. Ciò vale, naturalmente, anche per l'Unione Europea che non è, a sua volta, uno stato. Pensare di riformare l'ONU o di creare una nuova organizzazione puntando solo sul potenziale costituente della società civile globale poteva essere lecito nel contesto della fluidità che caratterizzava gli anni immediatamente successivi la seconda guerra mondiale, anche se la forza della società civile globale non era paragonabile a quella attuale¹⁹². Oggi, diversamente, quest'ultima conosce un'estensione, dei numeri ed una capacità di *networking* e perciò di convergenza su obiettivi comuni mai sperimentate prima, ma il contesto è molto diverso: se il sistema internazionale è in mutamento, non siamo certo in presenza di una fase di costruzione di un nuovo ordine mondiale come quella vissuta nel 1945. Da un lato è lecito ritenere, dati i processi in corso, che una nuova guerra per l'egemonia non vi sarà, così come non vi sarà una nuova egemonia in seguito al declino di quella statunitense¹⁹³; dall'altro le Nazioni Unite esistono e lavorano al contempo *malgrado* la potenza egemonica (contrariamente al passato, quando le organizzazioni internazionali funzionavano *grazie* al sostegno e alla guida della potenza egemonica di turno) e *malgrado* il suo declino¹⁹⁴; e, seppure in difficoltà di

¹⁹² Ricordiamo qui l'affermazione del New York Times, all'indomani delle manifestazioni che nel 2004 si tennero contemporaneamente in ogni angolo del mondo contro la guerra in Iraq, che definiva la società civile globale la seconda superpotenza dopo quella, ovviamente, statunitense. Sulla stessa scia Mary Kaldor, che invece la definisce “l'altra potenza”: KALDOR M., *L'altra potenza. La società civile globale: la risposta al terrore*, Università Bocconi Editore, Milano 2004.

¹⁹³ FINIZIO G., *La Riforma del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite: Attori e Condizioni Politiche*, CSF Paper, Ottobre 2005, pp. 40-41, http://www.csfederalismo.it/attachments/1357_1A_finizio_ott_2005.pdf

¹⁹⁴ Tale affermazione sembra una contraddizione, ma il fatto è che gli attacchi lanciati dagli Stati Uniti alle Nazioni Unite costituiscono parte integrante del loro declino quale potenza egemonica, a causa dei danni al *soft power* (cioè il consenso) di cui hanno fino a pochi anni fa goduto gli Stati Uniti e di cui una potenza egemonica ha assoluto bisogno: si vedano, tra gli altri, KUPCHAN C., *La fine dell'era americana. Politica estera americana e geopolitica nel ventunesimo secolo*, Vita & Pensiero, Milano 2003, pp. 253 e ss.; BARBER B., *L'impero della paura. Potenza ed impotenza dell'America del nuovo millennio*, Einaudi, Torino 2003; NYE J., *Il paradosso del potere americano. Perché l'unica superpotenza non può più agire da sola*, Einaudi, Torino 2002, pp. 201 e ss.

rendimento a causa della globalizzazione, rappresentano il *legitimacy provider* generalmente riconosciuto, senza contare i risultati positivi che, nonostante i suoi limiti strutturali, l'organizzazione ha sin qui conseguito: dal diritto internazionale dei diritti umani con la sua filosofia complementare della sicurezza umana e dello sviluppo umano, allo sviluppo del diritto e della giurisdizione penale internazionale, dal rafforzamento della pratica del multilateralismo e della cooperazione alla pressione per migliorare lo status delle donne ed il loro ruolo nell'agenda politica mondiale, e così via. La correzione apportata dal metodo convenzionale applicato alla riforma, dunque, riconosce questi elementi.

Altro parziale punto di vantaggio di questa “conferenza di revisione democratizzata”, come può essere definita la Convenzione, è la sua convocazione attraverso una risoluzione dell'Assemblea generale, invece che passando attraverso le forche caudine dell'art.109 (d'altronde applicabile solo ad una conferenza ufficiale ed intergovernativa), che prevede per l'entrata in vigore della revisione il voto favorevole dei due terzi dei paesi membri e la ratifica da parte dei due terzi, compresi tutti i cinque membri permanenti. Si tratta di un punto di vantaggio parziale perché, pur essendo la convocazione di tale Convenzione senz'altro facilitata rispetto all'applicazione dell'art. 109¹⁹⁵, va comunque messa in luce la difficoltà di un tale passaggio. E' infatti dal almeno due decenni che la società civile chiede la creazione di un'assemblea consultiva di natura parlamentare o un forum consultivo di ONG attraverso l'art. 22 della Carta, che attribuisce all'Assemblea generale il potere di istituire con semplice risoluzione gli organi ad essa necessari per il suo funzionamento, ma nulla è stato ottenuto ed il tema non è mai entrato seriamente nell'agenda intergovernativa. La difficoltà sta, dunque, nella necessità che la strategia convenzionale penetri nell'ambiente intergovernativo, il che richiede a) una forte convergenza della società civile globale sulla proposta strategica, cioè sulla decisione di imboccare la via convenzionale e, ancora prima, b) una ampia e condivisa rivendicazione organica di riforma dell'ONU, a cominciare dal Consiglio di Sicurezza e c) la disponibilità di alcuni paesi a fare propria la via convenzionale veicolandola tra i membri dell'ONU fino ad ottenere il consenso dei due terzi della *membership*. La proposta è stata finora fatta propria dalla Tavola della Pace in Italia, e da questa diffusa negli ambienti del World Social Forum e, presumibilmente, data la vicinanza del movimento pacifista italiano con diversi membri della maggioranza del governo Prodi (2006-2008), veicolata anche nel contesto politico italiano. Nulla di serio, per il momento, sembra essersi mosso.

¹⁹⁵ Va ricordato come la convocazione di una Conferenza generale di revisione fosse stata prevista già a San Francisco entro dieci anni dalla nascita dell'ONU, ma la contrarietà di tutti i membri permanenti impedì che ciò avvenisse.

D'altra parte, come il precedente dell'Unione europea dimostra, il nodo intergovernativo non è aggirabile da questa via costituente, che deve comunque passare attraverso le ratifiche parlamentari: proprio questo scoglio ha impedito l'entrata in vigore della Costituzione europea come redatta dalla Convenzione, portando al ripiego di un testo ridimensionato come quello del Trattato di Lisbona. Se ciò si è verificato in ambito europeo, nulla di migliore (per usare un eufemismo) v'è da attendersi dal più ampio contesto della comunità internazionale, frammentata da enormi differenze di potenza, da contrapposizioni religiose, ideologiche, geopolitiche. E' un errore, dunque, riproporre i parziali successi ottenuti in ambito europeo auspicandone una replica su scala globale. A meno che, come noi sosteniamo, gli insegnamenti europei non vengano piuttosto utilizzati per segnare la direzione di un *processo*, che pure l'UE può aiutare a percorrere. Riprendendo la duplice strategia proposta da Papisca, riteniamo dunque che l'UE possa costituire un modello per un processo che essa stessa può contribuire a sospingere, quale soggetto fondamentale di incuneamento interstiziale per la riforma tanto del Consiglio di Sicurezza (che qui interessa) che dell'intera ONU. Di questo ci occuperemo nel prossimo paragrafo.

5.3.3. La riforma come processo. Il ruolo dell'UE

Parte integrante della proposta che prevede la trasformazione del Consiglio di Sicurezza nella camera delle organizzazioni regionali è una strategia di cui non tutti i suoi sostenitori sono consapevoli, e che costituisce il punto di forza della sua realizzabilità perché poggia sui processi in corso nelle relazioni internazionali, è in grado di sfruttarli e al tempo stesso di sostenerli e, potenzialmente, di portarli a compimento. La sostenibilità della proposta è dunque legata alla natura processuale della strategia che essa sottende, che la rende in grado di autosostenersi.

Il punto di partenza è costituito dall'Unione Europea, che molti studiosi riconoscono essere il cuneo attraverso cui rompere il rigido intergovernativismo del Consiglio di Sicurezza e del dibattito sulla riforma cui finora abbiamo assistito. Essa infatti, oltre ad essere la seconda potenza commerciale al mondo, è ormai una potenza monetaria, è uno spazio di più di 450 milioni di abitanti ed ha 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. E' un'organizzazione 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, considerando anche il fatto che essa rappresenta il

38% del budget dell'Organizzazione (contro il 22% della quota statunitense). 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'UE, converge con quelli alla base delle Nazioni Unite: il primo di questi valori ed obiettivi comuni è la pace, basata sulla garanzia di una sicurezza umana e multidimensionale, ed in entrambi i casi il paradigma di riferimento nell'interpretazione del mondo è quello dei diritti umani¹⁹⁶, come si può evincere da un confronto della *European Security Strategy* (ESS)¹⁹⁷ con il 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 generale¹⁹⁸. Tale vicinanza di principi e di visione del mondo, poi, si riflette nella centralità che l'ONU riveste in un ordine internazionale, come quello perseguito dall'Unione Europea, 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”¹⁹⁹. 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 cittadini²⁰⁰. In altre parole, il multilateralismo è per l'UE uno strumento per garantire la sicurezza umana, cioè i bisogni vitali di tutti.

¹⁹⁶ Non è qui il caso di approfondire l'argomento, per il quale rinvio a FINIZIO G., *La politica estera dell'Unione Europea e la riforma del Consiglio di Sicurezza dell'ONU*, CSF Paper, Torino, Giugno 2008, pp. 1 e ss., http://www.csfederalismo.it/attachments/1340_PP_Finizio_08.pdf

¹⁹⁷ La c.d. *European Security Strategy* è stata presentata dall'Alto Rappresentante per la Politica Estera e la Sicurezza Comune dell'UE, Javier Solana, e approvata dal Consiglio Europeo nel 2003: EUROPEAN COUNCIL, *A secure Europe in a better world: European Security Strategy*, Brussels, 12 december 2003.

¹⁹⁸ HIGH-LEVEL PANEL ON THREATS, CHALLENGES AND CHANGE, *A more secure world: our shared responsibility*, United Nations, New York 2004; K. Annan, *In larger freedom Towards, security, development and human rights for all*, United Nation, New York 2005.

¹⁹⁹ Non solo l'intera ESS può essere riassunta nel 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: 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.

²⁰⁰ 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.

La ESS basa l'uso della forza sulle Nazioni Unite, che dovrebbero essere sempre usate²⁰¹, pur lasciando 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. 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.

Se la riforma del Consiglio di Sicurezza è dunque una necessità che, dal proprio punto di vista, l'UE considera funzionale alla propria visione dell'ordine internazionale, va aggiunto che la qualità di un'eventuale riforma non è priva di conseguenze per il futuro stesso dell'Unione. L'applicazione della proposta del 2+3, ad esempio, o del *Modello A* proposto dall'High-Level Panel e poi da Kofi Annan, 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 perchè verrebbe probabilmente rafforzato il nazionalismo tedesco, ma anche perchè 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 europea²⁰² e chiudendo, insieme ai membri europei non permanenti eletti dall'Assemblea generale²⁰³, ogni spazio ad una rappresentanza unitaria dell'UE nel Consiglio di Sicurezza. Una sorte non dissimile toccherebbe all'Unione nel caso in cui altre proposte stato-centriche trovassero

²⁰¹ BISCOP S. – DRIESKENS E., *The European Security Strategy: Confirming the choice for collective and comprehensive security*, in WOUTERS J. – HOFFMEISTERR F. – RUYS T. (eds.), *The United Nations and The European Union: An ever stronger partnership*, Asser Press, The Hague 2006, pp. 267 e ss.

²⁰² GEGOUT C., *The quint: Acknowledging the Existence of a Big Four-US Directoire at the heart of the European Union's Foreign Policy Decision-Making process*, in “Journal of Common Market Studies”, n. 2, vol. 40, 2002, pp. 335-337.

²⁰³ 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 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).

applicazione: sia l'istituzione di membri semi-permanenti come previsto dalla proposta italiana, sia il *Modello B* proposto dall'High-Level Panel e da Kofi Annan, provocherebbero competizioni e risentimento tra paesi europei, mentre affidare, come prevede la prima proposta di Schwartzberg, 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 disgregazione²⁰⁴.

Al contrario, la condivisione delle prospettive 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 europeo.

Per questi motivi, l'Unione europea è attiva nel creare le condizioni di lungo periodo affinché quest'ultima ipotesi di riforma prenda piede. In particolare, essa sostiene direttamente 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 regionali²⁰⁵.

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: già nel 2005 l'Unione Africana aveva deciso di chiedere due seggi permanenti (oltre a cinque

²⁰⁴ Come già notato, Schwartzberg ipotizza ad esempio 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., *Revitalizing the United Nations. Reform through weighted voting*, cit..

²⁰⁵ L'argomento è stato maggiormente approfondito in FINIZIO G., *op. cit.*, pp. 13-17. In generale, particolarmente rilevante appare l'interregionalismo a guida europea, che molto spesso include nei relativi accordi clausole che potremmo definire di "condizionalità regionalistica", come nel caso degli accordi di Rio con i paesi dell'America Latina e gli accordi di partenariato con i paesi ACP (Africa, Caraibi, Pacifico): v. ad esempio HOLLAND M., *"Imagined" interregionalism: Europe's relations with the African, Caribbean and Pacific states (ACP)*, in RULAND – ROLOFF R. – HANGGI H. (eds.), *op. cit.*, pp. 254-271; VASCONCELOS A., *European Union and MERCOSUR*, in TELO M. (ed.), *European Union and new regionalism. Regional actors and global governance in a post-hegemonic era*, Ashgate, Aldershot 2007, pp. 165-184.

seggi a rotazione) per altrettanti stati indicati direttamente dall'UA e che avrebbero rappresentato direttamente l'organizzazione nel Consiglio di Sicurezza (oltre a cinque seggi non permanenti)²⁰⁶. Queste organizzazioni a loro volta, divenendo più forti e 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 alla ricerca di "consensi" per la propria politica internazionale. Inoltre, va nuovamente ricordato come un gran numero di paesi non abbia mai messo piede nella stanza del Consiglio di Sicurezza. Perciò, la prospettiva di far parte in modo permanente del Consiglio attraverso la propria organizzazione - che li rappresenterebbe in senso pieno, contrariamente a quanto accadrebbe con altre proposte definite "regionaliste", ma statocentriche - può ben giustificare l'impegno di molti paesi 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 delle proposte del 2+3 e simili; tuttavia, una volta tramontata l'ipotesi di ingresso per la Germania a favore di un seggio europeo si chiuderebbero definitivamente le speranze anche per gli altri. D'altronde, più di un quindicennio di dibattiti sulla riforma ha reso evidente che tali proposte di stampo egemonico non possono trovare spazio nel futuro delle Nazioni Unite.

5.4. I nodi della proposta

Lungi da qualsiasi tipo di determinismo, non possiamo nasconderci le difficoltà e le ambiguità legate alla trasformazione del Consiglio di Sicurezza nella camera delle organizzazioni regionali.

Il primo punto critico riguarda l'avvio del processo di riforma che dovrebbe passare per gli angusti spazi dell'art. 108 della Carta e dunque attraverso il *placet* dei cinque membri permanenti. Da ciò derivano delle difficoltà di natura esterna ed interna. La prima è esterna

²⁰⁶ UN Doc. A/59/L.67. Nonostante sia necessario richiamare ancora una volta la fragilità delle fondamenta su cui poggia la pretesa che due membri permanenti possano rappresentare un'organizzazione di più di cinquanta paesi, va comunque messo in luce come l'Unione Africana affronti il tema della riforma del Consiglio in termini di soggetto unitario, pur mancandole ancora la necessaria base strutturale in termini di sopranazionalità.

all'UE e riguarda gli Stati Uniti. Posto che, in quanto potenza egemonica, essi detengono nei fatti il diritto di vita o di morte su qualsiasi ipotesi di riforma (e la storia dell'ultimo *round* di negoziati, nel settembre 2005, lo dimostra), è dubbio che essi vogliano acconsentire all'ingresso dell'UE nel Consiglio, operazione che la rafforzerebbe notevolmente quale attore politico globale, in concorrenza con gli Stati Uniti quanto a modelli di ordine mondiale, strategie di politica estera, e così via. Ma gli ostacoli non sono rappresentati solo dalla potenza egemonica: non è detto, infatti, che un seggio europeo riscuota le 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 protezionistico legato alla politica agricola comune, indicativo di una “Europa fortezza”) e dalla chiarezza con cui saprà rendere manifesta la propria visione post-egemonica del mondo ed anche la propria idea sulla riforma del Consiglio.

Altri due nodi sono interni all'UE, e sono rappresentati dagli attuali membri permanenti europei nel Consiglio: Francia e Gran Bretagna. Da questo punto di vista, la riforma del Consiglio di Sicurezza e l'unificazione politica europea corrono in parallelo, dal momento che da un lato l'ingresso europeo nell'organo presuppone che, come nel caso dell'Organizzazione Mondiale del Commercio e della FAO, l'UE si possa esprimere con una voce sola e ciò implica, a sua volta, una politica estera unitaria e l'unificazione politica del continente; dall'altro è vero anche l'inverso, cioè che non ci può essere una politica estera unitaria senza che la Francia e la Gran Bretagna rinuncino al loro seggio a favore di un seggio unico europeo, dato che il Consiglio di Sicurezza è l'organo per eccellenza regno dell'*high politics*.

Alcuni autori, invece che prescrivere l'unificazione politica in seno alle organizzazioni regionali quali presupposto per un loro ingresso nel Consiglio, si accontentano di farne a meno, prevedendo la rotazione dei membri (ad esempio, in ordine alfabetico) in rappresentanza dell'organizzazione e dunque del gruppo regionale²⁰⁷, o comunque affermando che non è necessaria “la completa unificazione delle politiche estere e di sicurezza dei paesi UE, che potrebbero continuare a gestire le loro relazioni bilaterali e le loro politiche di difesa individualmente”. L'unico requisito indispensabile sarebbe, secondo queste posizioni, un meccanismo vincolante che determini un voto comune al Consiglio di Sicurezza²⁰⁸. Tuttavia,

²⁰⁷ KÖCHLER H., *Security Council reform: A requirement of international democracy*, in FINIZIO G. – GALLO E. (eds.), *op. cit.*

²⁰⁸ DERVIŞ K., *A better globalization. Legitimacy, governance, and reform*, Center for Global Development, Washington

non ci si può nascondere che, data la sensibilità dei temi oggetto dell'attività del Consiglio per le politiche estere degli stati, sembra difficile pensare che uno stato possa efficacemente rappresentare gli interessi e le posizioni dell'Unione, che in mancanza di una politica estera e di sicurezza unitaria non è detto neppure che si materializzino. Il rischio è, in altre parole, che l'UE debba astenersi in caso di contrasto tra i suoi membri e che dunque nessuno di essi venga, in tali circostanze, concretamente rappresentato nel Consiglio. Un ottimo risultato. Inoltre, un eventuale meccanismo per la produzione di decisioni comuni non può che risultare macchinoso e poco tempestivo (peccato particolarmente grave per un organo come il Consiglio di Sicurezza che dovrebbe assumere decisioni in modo rapido e incisivo), se è vero che perfino nell'Organizzazione Mondiale del Commercio e nella FAO, dove il commissario europeo competente parla a nome di tutta l'UE e dei suoi membri, il processo decisionale è spesso talmente stentato che i paesi terzi hanno buon gioco nel provocare divisioni in ambito UE, compromettendone il peso nell'organizzazione²⁰⁹.

Chiarito dunque che la permanenza di politiche estere individuali è funzionalmente – oltre che logicamente – incompatibile con un seggio unico per l'UE, è evidente come quest'ultimo sia a sua volta incompatibile con la persistenza dei seggi permanenti inglese e francese, che dovrebbero essere soppressi a favore di quello europeo. Entrambi i paesi, tuttavia, nell'esprimere le loro posizioni sulla riforma, non hanno neppure lontanamente preso in considerazione questa ipotesi²¹⁰. Per questo motivo, d'altro canto, l'Unione Europea non è neppure in grado di rivendicare con decisione il proprio seggio, dato che nella sede intergovernativa di Consiglio e Consiglio Europeo non è stato finora possibile raggiungere un accordo tra chi sponsorizza l'ingresso della Germania nel Consiglio, cioè Francia e Gran Bretagna, che non intendono perdere il loro seggio permanente in favore dell'UE, e le medie potenze europee, il cui capofila è da sempre l'Italia²¹¹, che invece sostengono la via europea al

2005, p. 65.

²⁰⁹ FINIZIO G., *La Partecipazione dell'Unione Europea a conferenze e organizzazioni internazionali*, in CRAVERI P. – MORELLI U. – QUAGLIARIELLO G. (a cura di), *Dizionario dell'integrazione europea*, Rubbettino, Cosenza 2008 (in corso di pubblicazione). In particolare, ciò avviene a causa delle resistenze degli stati, che faticano a riconoscere la competenza esclusiva della CE sulle materie oggetto di discussione, e a causa della necessità di determinare spesso di caso in caso l'esistenza di competenza esclusiva della CE o di competenza concorrente CE-stati membri, situazione, quest'ultima, nella quale il peso dell'Unione è ancor più indebolito a causa della difficoltà, da parte degli stati terzi, nel determinare il corretto interlocutore: Commissione o presidente di turno del Consiglio dell'Unione che, in quanto stato membro dell'Unione, alle volte si esprime a titolo individuale.

²¹⁰ Entrambi i paesi dichiarano di riconoscere la necessità di rafforzare il Consiglio di Sicurezza e di considerare la preservazione del loro seggio permanente quale necessario strumento a questo fine: *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.

²¹¹ Per l'Italia, infatti, proposte come l'istituzione di seggi semi-permanenti, da essa stessa ideata, o il Modello B proposto da Kofi Annan, sul quale ha finito per convergere insieme al gruppo *Uniting for Consensus*, rappresentano

Consiglio di Sicurezza, in grado di permettere anche la loro indiretta ma permanente partecipazione ai giochi che contano²¹².

Nonostante questo quadro apparentemente senza speranze, negli ultimi anni vi sono stati degli sviluppi interessanti. Il primo è dato da un ennesimo fallimento, quello dei negoziati del 2005, che non può non aver segnalato alla Germania che l'ipotesi di un suo ingresso nel Consiglio di Sicurezza a titolo permanente si è rivelata impraticabile per la ferma ed estesa opposizione che essa incontra ed incontrerà in futuro. Il secondo è dato dal fatto che la coesione dei paesi europei in seno al Consiglio di Sicurezza è aumentata negli ultimi anni, e l'UE stessa ha rafforzato la propria presenza nel Consiglio attraverso discorsi, la presentazione di documenti, dichiarazioni (da 15 del 1990 a 86 nel 2000)²¹³. Inoltre, la concertazione tra Francia, Gran Bretagna e i membri regolarmente eletti, prescritta dall'art. 19 TUE, è aumentata 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 riduca 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*²¹⁴. Inoltre, esso conferisce anche le competenze del

dei *second best*: da sempre europeista, l'Italia avanzò per la prima volta l'idea di un seggio europeo nel 1990 con il Ministro degli esteri Gianni De Michelis, che suggerì l'ipotesi che Francia e Gran Bretagna facessero un passo indietro a favore 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: D. Bourantonis, *op. cit.*, 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. Da ultimo, il governo Prodi ha annunciato di voler mettere a disposizione dell'Unione Europea il proprio seggio per il biennio 2007-2008.

²¹² Non è un caso che la *European Security Strategy*, pur dichiarando il sostegno dell'UE alla riforma del Consiglio di Sicurezza, non prenda posizione su quale riforma sostenere; diversamente, gli unici documenti che chiedono un seggio europeo provengono da organi sopranazionali dell'Unione, quali Commissione e Parlamento Europeo: 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.

²¹³ 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. 59.

²¹⁴ 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*

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 “virtuosa” contraddizione, pur depotenziata nel passaggio dalla Costituzione europea al Trattato di Lisbona²¹⁵, di avere un commissario europeo (l'Alto Rappresentante) che dovrebbe rappresentare l'UE nei rapporti con l'esterno ma non potrebbe 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 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.

nuovo trattato europeo, Il Mulino, Bologna 2007, pp. 142 e ss.

²¹⁵ 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.

CONCLUSIONI

Questo saggio ha passato in rassegna le principali proposte di riforma del Consiglio di Sicurezza, avanzate tanto da stati, che da esperti indipendenti, che dalla società civile, valutandole sulla base della loro capacità di rimediare ai pesanti limiti – deficit di rappresentatività, di efficacia, di legittimità - che affliggono il principale organo delle Nazioni Unite. In particolare, il saggio ha tentato di rimediare ad alcuni limiti che, ho sostenuto, comunemente affliggono analoghe valutazioni e nel contempo la maggior parte delle proposte di riforma. Il primo riguarda il concetto di rappresentatività ed il suo rapporto con l'efficacia. E' luogo comune infatti che la prima riduca la seconda, intaccando l'efficienza del Consiglio. La mia tesi è invece opposta e si basa sulla critica del concetto di rappresentanza per come viene generalmente utilizzato. Posto che la rappresentatività implica inclusione e dunque maggior sostegno al Consiglio e alle attività e operazioni dell'ONU da parte della comunità internazionale, la rappresentanza non può essere ridotta ad equa distribuzione geografica, né la rappresentatività può essere soddisfatta attraverso la mera estensione della *membership* – permanente o non permanente che sia – del Consiglio. Difficilmente uno stato, infatti, può rappresentarne un altro nel regno dell'*high politics*, quale è appunto il Consiglio di Sicurezza, ed è precisamente questa logica errata che porta a conclusioni errate circa il rapporto tra rappresentatività ed efficacia. Qualsiasi proposta che voglia rafforzare il Consiglio, dunque, non può prescindere dall'elaborazione di un meccanismo per una vera ed efficace rappresentanza, chiave per una maggior efficacia.

Il secondo limite riguarda il fatto che molto raramente le proposte si pongono il problema della propria praticabilità, né questo requisito rientra normalmente nelle valutazioni degli osservatori. Essa dipende dalla coerenza della proposta con le tendenze delle relazioni internazionali e dalla capacità di questa di sfruttarle e, a sua volta, di sostenerle, attraverso un processo che si autoalimenti. Ho chiamato questo requisito “sostenibilità”, e la ricerca degli strumenti per la sua soddisfazione è oggetto della strategia, che ogni proposta dovrebbe sviluppare.

La conclusione, basata sull'analisi comparata delle diverse proposte e sull'esperienza fornita da decenni di dibattiti e negoziati trascorsi senza risultati apprezzabili, è che l'unica proposta soddisfacente suggerisce la trasformazione del Consiglio di Sicurezza nella camera delle organizzazioni regionali. Essa infatti scioglie il nodo rappresentatività-efficacia, prevedendo che la rappresentanza di uno stato (e dei suoi cittadini) al Consiglio passi non

attraverso un altro stato, ma attraverso un'organizzazione regionale, che tuttavia, contrariamente a quanto sostenuto da diversi autori, DEVE essere sopranazionale, cioè giunta allo sviluppo di una politica estera unitaria, per non giungere all'inutile risultato di uno stato (a rotazione o eletto, fa poca differenza) che rappresenti al Consiglio un'organizzazione regionale, che a sua volta rappresenta tutti i membri. Prendendo dunque le distanze dalla logica della mera espansione della *membership*, essa permette di avere un organo relativamente piccolo ma estremamente rappresentativo e democratico con grande giovamento per la legittimità e per l'efficacia del Consiglio e dell'intera ONU, tenendo conto del ruolo crescente che le stesse organizzazioni regionali stanno assumendo quali *security providers* nelle proprie regioni e del ruolo potenziale, che necessita di una loro inclusione nell'organo, che potrebbero esercitare nell'alleggerire le Nazioni Unite dal sovraccarico di *inputs* da cui sono affette fin dai primi anni '90. Tale proposta, inoltre, comprende una strategia che la rende sostenibile e dunque, in futuro, praticabile. Essa infatti prevede un processo il cui avvio può essere innescato dall'Unione Europea, che in virtù dei propri valori e della propria visione dell'ordine internazionale, nonché in virtù delle proprie esigenze di compimento della propria unità politica, sta gettando le basi a lungo termine per una riforma su queste linee. Una volta avviato attraverso l'ingresso dell'UE, il processo si incaricherebbe di riequilibrare progressivamente il sistema internazionale oggi unipolare portando ad un multipolarismo non competitivo (dal punto di vista politico-militare), requisito necessario tanto per la legittimazione e lo stesso funzionamento dell'ONU, che per qualsiasi riforma del Consiglio, e sospingerebbe il già avviato (e sempre più studiato) processo di regionalizzazione della politica internazionale, base da cui muove l'intera proposta.

Tali vantaggi, tuttavia, non ci devono portare a nascondere le difficoltà, che sono proprio legate all'avvio del processo. I destini del Consiglio di Sicurezza e dell'Unione Europea sono strettamente intrecciati: il primo attende un'urgente riforma che lo salvi dalla crescente irrilevanza e delegittimazione, di cui si avvertono già forti segnali premonitori; la seconda abbisogna dell'unità politica che le consenta da un lato di acquisire efficacia sulla scena internazionale e dall'altro di proporre al mondo in modo chiaro il proprio modello di ordine mondiale e di relazioni internazionali, conferendole al contempo legittimità di fronte ai propri cittadini e riconsegnandole la capacità di “far sognare l'uomo della strada”, di far breccia nell'immaginazione popolare²¹⁶, salvandola dal declino. In fin dei conti, dunque, la salvezza dell'ONU dipende molto dalla salvezza dell'Unione Europea e viceversa.

Nell'attesa dell'avvio del processo di riforma, lentamente, si stanno creando le

²¹⁶ PETRELLA R., *Il diritto di sognare. Le scelte economiche e politiche per una società giusta*, Sperling & Kupfer, Milano 2005, p. 46.

condizioni per modificare l'equilibrio tra le tre coordinate individuate all'inizio di questo saggio, dalla cui combinazione ha avuto origine l'attuale assetto del Consiglio di Sicurezza: il processo di organizzazione internazionale, l'avanzamento verso la pace positiva e la politica di potenza. Il fatto che una nuova configurazione di stampo egemonico del Consiglio, rappresentata dalla proposta del 2+3 e simili, sia sistematicamente bloccata dalla maggioranza della comunità internazionale, il fatto che l'organizzazione regionale proceda in modo promettente e che la prospettiva della trasformazione del Consiglio nella camera delle organizzazioni regionali si vada diffondendo, indicano che il fattore politica di potenza sta regredendo a favore delle altre due variabili, con aperture inedite alla riforma del Consiglio.

BIBLIOGRAFIA

- ABASS ADEMOLA, *Regional Organisations and the Development of Collective Security. Beyond Chapter VIII of the UN Charter*, Hart Publishing, Portland 2004
- AMIN SAMIR, *Per un Mondo Multipolare*, Edizioni Punto Rosso, Milano 2006
- ANDREATTA FILIPPO, *Istituzioni per la Pace. Teoria e Pratica della Sicurezza Collettiva da Versailles alla Ex Jugoslavia*, Il Mulino, Bologna 2000
- ANNAN KOFI, *In Larger Freedom: Towards Development, Security and Human Rights for All*, United Nations, New York 2005
- ARCHIBUGI DANIELE, *Models of International Organization in Perpetual Peace Project*, in “Review of International Studies”, n. 2, vol. 18, 1992, pp. 295-317
- ARCHIBUGI DANIELE, *Il Futuro delle Nazioni Unite*, Edizioni Lavoro, Roma 1995
- ARCHIBUGI DANIELE – HELD DAVID – FALK RICHARD – KALDOR MARY, *Cosmopolis. E' possibile una democrazia sopranazionale?*, Manifestolibri, Roma 1993
- ARCHIBUGI DANIELE – VOLTAGGIO FRANCO (a cura di), *Filosofi per la Pace*, Editori Riuniti, Roma 1999
- ATTINA' FULVIO, *La Sicurezza degli Stati nell'Era dell'Egemonia Americana*, Giuffrè, Milano 2003
- BAILEY SIDNEY – DAWS SAM, *The Procedure of the UN Security Council*, Clarendon Press, Oxford 1998
- BARATTA JOSEPH PRESTON, *The Politics of World Federation, vol. 1: United Nations, UN Reform, Atomic Control*, Praeger, Westport 2004
- BARATTA JOSEPH PRESTON, *The Politics of World Federation, vol. 2: From World Federalism to Global Governance*, Praeger, Westport 2004
- BARATTA JOSEPH PRESTON, *Louis Bruno Sohn*, in “The Federalist Debate”, n. 3, Year XIX, November 2006
- BARBER BENJAMIN, *L'Impero della Paura. Potenza ed Impotenza dell'Europa del Nuovo Millennio*, Einaudi, Torino 2003
- BARGIACCHI PAOLO, *La Riforma del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite*, Giuffrè, Milano 2005

- BARGIACCHI PAOLO, *Riformare il Consiglio di Sicurezza inseguendo ancora l'enlargement o, in alternativa, elevando il grado di giuridicità?*, in "Grotius", n. 3, 2006, pp. 161-199
- BARGIACCHI PAOLO, *La Riforma del Consiglio di Sicurezza tra Soluzioni Transitorie e Proposte Regionalistiche*, Saggio non pubblicato
- BARNABY FRANK (ed.), *Building a More Democratic United Nations*, Frank Cass, London 1991
- BERTRAND MAURICE – WARNER DAVID (eds.), *A New Charter for a Worldwide Organisation*, Kluwer, The Hague 1997
- BONANATE LUIGI, *Istituzioni di Relazioni Internazionali*, Giappichelli, Torino 2002
- BOURANTONIS DIMITRIS, *The History and Politics of UN Security Council Reform*, Routledge, London 2005
- BOUTROS-GHALI BOUTROS, *An Agenda for Peace*, United Nations, New York 1992
- BOUTROS-GHALI BOUTROS, *Supplement to An Agenda for Peace*, United Nations, New York 1995
- BUZAN BARRY – WÆVER OLE – DE WILDE JAAP, *Security. A New Framework for Analysis*, Lynne Rienner, Boulder 1998
- CAFFARENA ANNA, *Le Organizzazioni Internazionali*, Il Mulino, Bologna 2001
- CARR EDWARD, *The Twenty Years' Crisis*, MacMillan, London 1942
- CENTER FOR UN REFORM EDUCATION, *Managing Change at the United Nations*, New York 2008
- CLARK GRENVILLE – SOHN LUIS, *World Peace Through World Law*, Harvard University Press, Cambridge (Mass) 1958
- COMITATO PER LA CELEBRAZIONE DEL 50° ANNIVERSARIO DELLE NAZIONI UNITE, *La Riforma del Consiglio di Sicurezza: Una Proposta Italiana*, Il Cigno Galileo Galilei, Roma 1996
- CRAVERI PIERO – MORELLI UMBERTO – QUAGLIARIELLO GAETANO (a cura di), *Dizionario dell'Integrazione Europea*, Rubbettino, Cosenza 2008 (in corso di pubblicazione)
- DE GUTTRY ANDREA – PAGANI FABRIZIO, *Le Nazioni Unite. Sviluppo e Riforma del Sistema di Sicurezza Collettiva*, Il Mulino, Bologna 2005
- DERVIŞ KEMAL, *A Better Globalization. Legitimacy, Governance and Reform*, Center for Global Development, Washington 2005
- DEUTSCH KARL – BURRELL SIDNEY, KANN ROBERT, *Political Community and the North Atlantic*

Area, Princeton University Press, Princeton 1957

DRIFT ROBERT, *Japan's Quest for a Permanent Security Council Seat. A Matter of Pride or Justice?*, MacMillan, Houndmills 2000

EASTON DAVID, *A System Analysis of Political Life*, Wiley & Sons, New York 1965

EIDE ESPEN BARTH, “Effective multilateralism”: *Europe, regional security and a revitalised UN*, The Foreign Policy Centre, London 2004

ETZIONI AMITAI, *From Empire to Community*, Palgrave, New York 2004

EUROPEAN COUNCIL, *A Secure Europe in a Better World: European Security Strategy*, Brussels, December 2003

FALK RICHARD, *A Study of Future Worlds*, The Free Press, New York 1975

FALK RICHARD – BLACK CYRIL (eds.), *The Future of the International Legal Order*, Princeton University Press, Princeton 1969

FARRELL MARY – HETTNE BJÖRN – VAN LANGENHOVE LUK (eds.), *Global Politics of Regionalism. Theory and Practice*, Pluto Press, London 2005

FASSBENDER BARDO, *UN Security Council Reform and the Right of Veto. A Constitutional Perspective*, Kluwer, The Hague 1998

FAWCETT LOUISE – HURRELL ANDREW (eds.), *Regionalism in World Politics. Regional Organizations and International Order*, Oxford University Press, Oxford 1995

FINIZIO GIOVANNI, *L'Emergere delle Organizzazioni Internazionali Non Governative*, in A.A.V.V., *Scenari del XXI Secolo*, UTET, Torino 2005, pp. 508-514

FINIZIO GIOVANNI, *La Riforma del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite: Attori e Condizioni Politiche*, CSF Paper, Ottobre 2005, http://www.csfederalismo.it/attachments/1357_1A_finizio_ott_2005.pdf

FINIZIO GIOVANNI, *La convergenza tra pacifismo e federalismo: il contributo di Albert Einstein e Bertrand Russell*, Tesi di dottorato, Università degli Studi di Pavia, Gennaio 2008

FINIZIO GIOVANNI, *La Politica Estera dell'Unione Europea e la Riforma del Consiglio di Sicurezza dell'ONU*, CSF Paper, Giugno 2008, http://www.csfederalismo.it/attachments/1340_PP_Finizio_08.pdf

FINIZIO GIOVANNI – GALLO ERNESTO (eds.), *Democracy at the United Nations. UN Reform in the Age of Globalization*, University Press of America, Lanham (forthcoming)

FLEURENCE OLIVIER, *La Réforme du Conseil de Sécurité. L'état du Débat Depuis la Fin de la Guerre Froide*, Bruylant, Bruxelles 2000

FRANDA MARCUS, *The United Nations in the Twenty-First Century. Management and Reform Processes in a Troubled Organization*, Rowman & Littlefield, Lanham 2006

FRANCIS DAVID, *Uniting Africa. Building Peace and Security Systems*, Ashgate, Aldershot 2006

FRÖHLICH MANUEL – HÜFNER KLAUS – MÄRKER ALFREDO, *Reform des UN Sicherheitsrats: Modelle, Kriterien und Kennziffern*, Deutsche Gesellschaft für die Vereinte Nationen, Berlin 2005

GALTUNG JOHAN, *The True Worlds: A Transnational Perspectives*, The Free Press, New York 1980

GARDINER NILE, - SCHAEFER BRETT, *The United States Should Oppose Expansion of the UN Security Council*, The Heritage Foundation, 11 August 2005, <http://www.heritage.org/Research/InternationalOrganizations/wm820.cfm>

GEGOUT CATHERINE, *The Quint: Acknowledging the Existence of a Big Four-US Directoire at the Heart of the European Union's Foreign Policy Decision-Making Process*, in "Journal of Common Market Studies", n. 2, vol. 40, 2002, pp. 331-344

GILPIN ROBERT, *Guerra e Mutamento nella Politica Internazionale*, Il Mulino, Bologna 1989

HAMPSON FEN OSLER, *Madness in the Multitude. Human Security and World Disorder*, Oxford University Press, Oxford 2002

HIGH LEVEL PANEL ON THREATS, CHALLENGES AND CHANGE, *A More Secure World: Our Shared Responsibility*, UN Document A/59/565, 2 December 2004

HOLDEN BARRY (ed.), *Global Democracy. Key Debates*, Routledge, London 2000

HURD IAN, *After Anarchy. Legitimacy & Power in the United Nations Security Council*, Princeton University Press, Princeton 2007

INDEPENDENT INTERNATIONAL COMMISSION ON KOSOVO, *Kosovo Report: Conflict, International Response, Lessons Learned*, Oxford University Press, Oxford 2000

INDEPENDENT WORKING GROUP ON THE FUTURE OF THE UNITED NATIONS, *The United Nations in Its Second Half-Century*, Ford Foundation, New York 1995, <http://www.library.yale.edu/un/un1e.htm>

INTERNATIONAL COMMISSION ON INTERVENTION AND STATE SOVEREIGNTY, *The Responsibility to Protect*, <http://www.iciss.ca/pdf/Commission-Report.pdf>

- KALDOR MARY, *Le Nuove Guerre. La Violenza Organizzata nell'Era Globale*, Carocci, Roma 1999
- KALDOR MARY, *L'Altra Potenza. La Società Civile Globale: La Risposta al Terrore*, Università Bocconi Editore, Milano 2004
- KANT IMMANUEL, *Scritti politici e di filosofia della storia e del diritto*, UTET, Torino 1965
- KENNEDY PAUL, *The Parliament of Man. The Past, Present and Future of the United Nations*, Random House, New York 2006
- KENNEDY PAUL – RUSSETT BRUCE, *Reforming the United Nations*, in “Foreign Affairs”, n. 5, vol. 74, September/October 1995, pp. 56-71
- KEOHANE ROBERT, *After Hegemony. Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton University Press, Princeton 1984
- KINDLEBERGER CHARLES, *Dominance and leadership in the international economy*, in “International Studies Quarterly”, vol. XXV, 1981, n. 3, pp. 242-254
- KÖCHLER HANS, *The Voting Procedure in the United Nations Security Council*, International Progress Organization, Vienna 1991
- KÖCHLER HANS, *The United Nations and International Democracy. The Quest for UN Reform*, International Progress Organization, Vienna 1997
- KÖCHLER HANS (ed.), *The Use of Force in International Relations. Challenges to Collective Security*, International Progress Organization, Vienna 2006
- KUPCHAN CHARLES, *La Fine dell'Era Americana. Politica Estera Americana e Geopolitica nel Ventunesimo Secolo*, Vita & Pensiero, Milano 2003
- LAATIKAINEN KATIE – SMITH KAREN (eds.), *The European Union at the United Nations*, Palgrave, New York 2006
- LAURENTI JEFFREY, *Reforming the Security Council: What American Interests?*, Occasional Paper, United Nations Associations of the United States of America, New York 1997
- LEVI LUCIO, *La Riforma Democratica dell'ONU*, in “Pace, Diritti dell'Uomo, Diritti dei Popoli”, Anno VII, n. 2, 1993, pp. 61-68
- LEVI LUCIO, *Crisi dello Stato e Governo del Mondo*, Giappichelli, Torino 2005
- LEVI LUCIO – MOSCONI ANTONIO (a cura di), *Globalizzazione e Crisi dello Stato Sovrano*, CELID, Torino 2005
- LORD LOTHIAN (Philip Kerr), *Il Pacifismo non Basta*, Il Mulino, Bologna 1986

- LUCK EDWARD, *UN Security Council. Practice and Promise*, Routledge, London 2006
- LYE TRYGVE, *In the Cause of Peace: Seven Years with the United Nations*, MacMillan, New York 1954
- MACFARLANE NEIL – KHONG YUEN FOONG, *Human Security at the UN. A Critical History*, Indiana University Press, Bloomington 2005
- MACQUEEN NORRIE, *The United Nations since 1945. Peacekeeping and the Cold War*, Longman, London 1999
- MALOK MOHAN, *UN Security Council Reform: China Signals its Veto*, in “World Policy Journal”, Spring 2005, pp. 19-29
- MALONE DAVID, *Eyes on the Prize: The Quest for Nonpermanent Seats on the UN Security Council*, in “Global Governance”, n. 1, vol. 6, 2000, pp. 3-23
- MARCHISIO SERGIO, *L'ONU. Il Diritto delle Nazioni Unite*, Il Mulino, Bologna 2000
- MARX KARL – ENGELS FRIEDRICH, *Opere scelte*, Editori Riuniti, Roma 1966
- MASCIA MARCO, *L'Associazionismo internazionale di promozione umana*, CEDAM, Padova 1992
- MASTROLILLI PAOLO, *Lo Specchio del Mondo. Le Ragioni della Crisi dell'ONU*, Laterza, Roma-Bari 2005
- MCALLISTER GILBERT (ed.), *The Bomb: Challenge and Answer*, Batsford, London 1955
- MENDLOVITZ SAUL – WALKER BARBARA (eds.), *A Reader on Second Assembly & Parliamentary Proposals*, Center for UN Reform Education, New York 2003
- NYE JOSEPH (ed.), *International Regionalism*, Brown, Little & Co, Boston 1968
- NYE JOSEPH, *Il Paradosso del Potere Americano. Perché l'Unica Superpotenza non Può Più Agire da Sola*, Einaudi, Torino 2002
- OKUMU WAFULA, *Africa and the UN Security Council permanent seats*, in “Pambazuka News”, 28 April 2005, <http://www.pambazuka.org/en/category/aumonitor/27913>
- ORTEGA MARTIN (ed.), *The European Union and the United Nations: Partners in Effective Multilateralism*, Chaillot Paper n. 76, European Union Institute for Security Studies, 2005, <http://www.iss-eu.org/chaillot/chai78.pdf>
- PAPISCA ANTONIO, *Democrazia Internazionale, Via di Pace. Per un Nuovo Ordine Internazionale Democratico*, Franco Angeli, Milano 1995

- PAPISCA ANTONIO, *The “Conventional way” for the reform of global institutions: lessons from the European integration process*, in “Pace Diritti Umani”, anno 1, n. 1, gennaio-aprile 2004
- PAPISCA ANTONIO, *Reforming the United Nations by the Convention Method: Learning from the EU*, in “The Federalist Debate”, Year XIX, n. 1, February 2006, pp. 8-12
- PAPISCA ANTONIO – MASCIA MARCO, *Le Relazioni Internazionali nell'Era dell'Interdipendenza e dei Diritti Umani*, CEDAM, Padova 1997
- PASCAL JAN, *Réforme de l'ONU?: Choisir entre Représentativité et Efficacité*, in “Revue de Droit Public et de la Science Politique en France et a l'Étranger”, n. 4, 2005, pp. 25-47
- PATIL ANJALI, *The UN Veto in World Affairs 1946-1990 : A Complete Record and Case History of the UN Security Council's Veto*, UNIFO, Sarasota 1992
- PAUL JAMES – NAHORY CÉLINE, *Theses Towards a Democratic Reform of the UN Security Council*, Global Policy Forum, 13 July 2005, <http://www.globalpolicy.org/security/reform/2005/0713theses.htm>
- PETRELLA RICCARDO, *Il Diritto di Sognare. Le Scelte Economiche e Politiche per una Società Giusta*, Sperling & Kupfer, Milano 2005
- PIETZ TILMAN-ULRICH, *Zwischen Interessen und Illusionen: Die Deutschen Außenpolitik und die Reform des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen*, Tectum Verlag, Marburg 2007
- PUGH MICHAEL – PAL SINGH SIDHU WAHEGURU, *The United Nations and Regional Security*, Lynne Rienner, Boulder 2003
- Report of the Independent Inquiry into the Actions of the United Nations During the 1994 Genocide in Rwanda*, 15 December 1999, <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N99/395/47/IMG/N9939547.pdf>
- REVES EMERY, *Anatomia della Pace*, Il Mulino, Bologna 1990
- RIBEIRO HOFFMANN ANDREA – VAN DER VLEUTEN ANNA (eds.), *Closing or Widening the Gap? Legitimacy and Democracy in Regional Integration Organizations*, Ashgate, Aldershot 2007
- ROCCA CHRISTIAN, *Contro l'ONU. Il Fallimento delle Nazioni Unite e la Formidabile Idea di un'Alleanza tra le Democrazie*, Lindau, Torino 2005
- ROMULO CARLOS, *Romulo. A Third World Soldier at the UN*, Praeger, Westport 1987
- RULAND JURGEN – ROLOFF RALF – HANGGI HEINER (eds.), *Interregionalism and International Relations: A Stepping Stone to Global Governance?*, Routledge, London 2005

- RUSSELL BERTRAND, *Common Sense and Nuclear Warfare*, Allen & Unwin, London 1959
- RUSSELL BERTRAND, *Has Man a Future?*, Allen & Unwin, London 1961
- RUSSELL BERTRAND, *Strade per la Libertà*, Newton Compton, Roma 1971
- RUSSELL RUTH, *A History of the United Nations Charter: The Role of the United States 1940-1945*, Brookings Institution, Washington 1958
- RUSSETT BRUCE (ed.), *The Once and Future Security Council*, St. Martin's Press, New York 1997
- SHEARMAN PETER, *New political thinking reassessed*, in "Review of International Studies", n. 2, vol. 19, 1993
- SCHULZ MICHAEL – SÖDERBAUM FREDRIK, ÖJENDAL JOAKIM (eds.), *Regionalization in a Globalizing World. A Comparative Perspective on Forms, Actors and Processes*, Zed Books, London 2001
- SCHWARTZBERG JOSEPH, *Revitalizing the United Nations. Reform Through Weighted Voting*, Institute for Global Policy/World Federalist Movement, New York and the Hague 2004
- SCHWARTZBERG JOSEPH, *Getting It Wrong on Security Council Reform*, Presentation at the Annual Meeting of the Academic Council on the United Nations System, Ottawa, Canada, 17 June 2005, Unpublished Essay
- SCHWARTZBERG JOSEPH, *Universal Regional Representation as a Basis for Security Council Reform*, in FINIZIO GIOVANNI – GALLO ERNESTO (eds.), *Democracy at the United Nations. UN Reform in the Age of Globalization*, University Press of America, Lanham (forthcoming)
- SHAWN ERIC, *The U.N. Exposed. How the United Nations Sabotages America's Security*, Sentinel, New York 2006
- SIMMA BRUNO (ed.), *The Charter of the United Nations: A Commentary*, Oxford University Press, Oxford 2002
- SIOI (a cura di), *Prospects for Reform of the United Nations System*, CEDAM, Padova 1993
- STASSEN HAROLD, *A Working Paper for Restructuring United Nations*, Lerner Publications Company, Minneapolis 1994
- TALLARIGO RANIERI (a cura di), *L'Italia all'ONU 1993-1999. Gli Anni con Paolo Fulci: Quando la Diplomazia fa Gioco di Squadra*, Rubbettino, Cosenza 2007
- TAYLOR PAUL, *International Organization in a Modern World. The Regional and the Global Process*,

Pinter, London 1995

TELO' MARIO, *L'Europa Potenza Civile*, Laterza, Roma-Bari 2004

TELO' MARIO (ed.), *European Union and New Regionalism. Regional Actors and Global Governance in a Post-Hegemonic Era*, Ashgate, Aldershot 2007

THAKUR RAMESH (ed.), *What Is Equitable Geographic Representation in the Twenty-First Century*, United Nations University, Tokyo 1999

The National Security Strategy of the United States of America, September 2002

URBANI GIULIANO, *L'Analisi del Sistema Politico*, Il Mulino, Bologna 1971

VANDENBOSCH AMRY – HOGAN WILLARD, *The United Nations: background, organization, functions, activities*, McGraw-Hill, New York 1952

VOUTERS JAN – HOFFMEISTER FRANK, RUYS TOM, *The United Nations and The European Union: An ever stronger partnership*, Asser Press, The Hague 2006

WALTZ KENNETH, *Teoria della Politica Internazionale*, Il Mulino, Bologna 1987

WEBER MAX, *La Scienza come Professione, la Politica come Professione*, Edizioni di Comunità, Torino 2001

WEISS THOMAS – FORSYTHE DAVID – COATE ROGER, *The United Nations and Changing World Politics*, Westview Press, Boulder 2004

WEISS THOMAS, *The Illusion of the UN Security Council Reform*, in "The Washington Quarterly", Vol. 26, n. 4, Autumn 2003, pp. 147-161

WILCOX FRANCIS – MARCY CARL, *Proposals for Changes in the United Nations*, The Brookings Institution, Washington 1955

WITTNER LAWRENCE, *One world or none. A history of the world nuclear disarmament movement through 1953*, Stanford University Press, Stanford 1993

WITTNER LAWRENCE, *Resisting the bomb. A history of the world nuclear disarmament movement 1954-1970*, Stanford University Press, Stanford 1997

WOOLEY WESLEY, *Alternatives to anarchy. American supranationalism since World War II*, Indiana University Press, Bloomington 1988

ZANGHÌ CLAUDIO, *La Protezione Internazionale dei Diritti dell'Uomo*, Giappichelli, Torino 2002

ZEDILLO ERNESTO (ed.), *Reforming the United Nations for Peace and Security*, Yale Center for the

Study of Globalization, New Haven 2005

ZILLER JACQUES, *Il Nuovo Trattato Europeo*, Il Mulino, Bologna 2007

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

