

SPINGERE LE NAZIONI UNITE AD AGIRE QUANDO E' NECESSARIO

*Ivo Daalder e James Lindsay**

L'High Level Panel (HLP) dell'ONU, convocata all'inizio della crisi in Iraq dal Segretario Generale Kofi Annan, ha rilasciato il suo rapporto storico. Da esso trapela come siano pochi i dubbi sulla ormai necessaria riforma delle Nazioni Unite.

Il Panel in questo caso non si risparmia in commenti. Parla di "grandi fallimenti" nel fermare la "pulizia etnica" e il genocidio in Bosnia e Ruanda prima, e in Darfur oggi. Commenta come "riprotevolmente ritardata e vergognosamente rifornita" la risposta delle Nazioni Unite alla crisi del HIV/AIDS e castiga la Commissione per i Diritti Umani per aver creato "un deficit nella legalità che mette in dubbio la reputazione stessa delle Nazioni Unite".

Importante quanto il riconoscimento delle molte imperfezioni delle Nazioni Unite è la presa di coscienza da parte del Panel che il mondo è profondamente cambiato dalla fondazione delle Nazioni Unite alla fine della II Guerra Mondiale. Allora, il suo scopo era sostenere l'uguaglianza della sovranità dei suoi membri e prevenire le guerre; scopi che non destavano sorpresa per un'organizzazione nata alla vigilia del conflitto più distruttivo della storia.

Ma, come osserva l'HLP, le minacce che il mondo si trova ad affrontare 60 anni dopo sono profondamente diverse e per molti versi più impegnative. Non riguardano solamente il comportamento degli stati oltre i propri confini, ma anche ciò che succede al loro interno. Si estendono a sfide globali e anche a quelle locali. Derivano da non-stati ma anche da stati. E minacciano non solo la sicurezza umana ma anche la sicurezza degli stati stessi.

Alla luce del cambiamento nell'ambito della sicurezza, la Commissione riconosce che la forza militare può essere necessaria in più circostanze e non solo in quelle che avevano previsto i membri fondatori delle Nazioni Unite. Gli Stati, certamente, hanno l'intrinseco diritto all'auto difesa, ma questo diritto si applica non solo dopo un attacco ma anche quando un attacco è chiaramente imminente. Il Panel ha fatto bene ad abbracciare questo principio di autodifesa preventiva, anche se alcuni dei membri delle Nazioni Unite continuano a dubitare della sua legittimità o legalità.

Ma l'HLP si è spinto significativamente oltre, ovvero sulla questione di quando la forza si debba usare. Esistono argomentazioni altisonanti fatte dall'amministrazione Bush in seguito agli attacchi terroristici dell'11 settembre, nelle quali il Panel riconosce la validità delle argomentazioni che giustificerebbero l'azione militare preventiva per fronteggiare le minacce che non sono né imminenti né prossime (come in caso di possesso di armi per la distruzione di massa, o esistenza di gruppi terroristici in possesso di tali armi). L'HLP abbraccia inoltre il principio che sancisce la responsabilità di uno stato di proteggere i propri cittadini dalla violenza, e quando esso non sia in grado o non intenda farlo, la responsabilità ricade sulla comunità internazionale.

L'adozione da parte dell'HLP di questi principi di intervento militare rappresenta un tentativo significativo di cambiare la nozione che stabilisce che lo scopo primario delle Nazioni Unite è quello di sostenere l'uguaglianza della sovranità dei suoi membri assicurando la non interferenza negli affari interni degli stati.

Invece, il Panel ha adottato l'idea importante che la sovranità sia condizionata dal comportamento interno degli stati – non solo verso i propri cittadini, ma anche in termini di condotta interna che potrebbe minacciare altri stati o l'ordine internazionale.

Cosa non sorprendente per un ente designato dall'ONU, il Panel sfortunatamente ha solo l'autorità di decidere su quando agire su quei principi all'interno del Consiglio di Sicurezza dell'ONU. Questo è un tasto dolente. La storia recente chiarisce come il Consiglio spesso sia stato restio ad agire su quei principi che adesso il Panel adotta.

In Kosovo il Consiglio ha fallito nell'autorizzare l'intervento programmato della NATO per prevenire la "pulizia etnica" degli albanesi kosovari. Non ha agito in tempo per prevenire il genocidio in Ruanda, ed è ugualmente divisa sul come rispondere al genocidio in Darfur. Inoltre, non ha fatto nulla per rispondere alla violazione della Corea del Nord sugli obblighi del Trattato sulla non proliferazione nucleare.

In questo contesto l'allargamento dei membri del Consiglio da 15 a 24 stati, come propone il Panel, non costituisce da sola una soluzione al dilemma.

Che cosa intendono fare, allora, gli stati che desiderano agire in base ai principi d'intervento che il Panel adotta se il Consiglio per la Sicurezza delle Nazioni Unite si rifiuta di autorizzare l'uso della forza? Il Panel ha ragione a dire che l'azione unilaterale in alcune circostanze è la ricetta per il caos e l'anarchia. Ma così facendo non si arriverà a nulla. Se i precetti del Panel fossero stati adottati nel caso del Kosovo, centinaia di migliaia di albanesi avrebbero sofferto la stessa sorte toccata ai loro compagni in Ruanda un decennio fa o in Darfur oggi. La decisione sbagliata non è stata quella di agire in Kosovo, ma si è sbagliato nel non agire in Ruanda e in Darfur.

Il modello NATO in Kosovo ci suggerisce che nel mondo reale gli stati possano avere un'alternativa quando il Consiglio di Sicurezza non riesce a decidere se agire o meno. E ciò vale anche per quegli stati che la pensano allo stesso modo – specialmente le grandi democrazie mondiali – che dovrebbero riunirsi e agire quando le Nazioni Unite non lo fanno. Certamente, ogni sforzo dovrà essere fatto per ottenere l'autorizzazione del Consiglio per la Sicurezza a usare la forza per mantenere l'ordine internazionale. Ma quando questa autorizzazione è bloccata da alcuni stati – specialmente da stati quali la Russia o la Cina che non condividono i valori che uniscono le democrazie – allora la responsabilità di agire deve passare agli stati democratici che dipendono dal mantenimento di un ordine mondiale giusto e sicuro.

La sfida, quindi, non è solo di assicurare che le Nazioni Unite agiscano quando devono, ma di costruire strutture di cooperazione vitale tra stati democratici al fine di assicurare che un'azione possa essere garantita anche quando le Nazioni Unite non agiscono.

Questo articolo è stato pubblicato sul *Boston Globe*, 4 dicembre 2004.

Ti è piaciuto l'articolo?

[Rispondi agli autori](#)

[Rispondi a Vision](#)

**Ivo H. Daalder è membro senior in Studi di Politica Estera al Brookings Institute di Washington, dove detiene anche la cattedra "Sydney Stein" in Sicurezza Internazionale. È un opinionista abituale di attualità e i suoi articoli sono apparsi sulle pagine di alcune delle principali testate americane e europee.*

James Lindsay è vice presidente e direttore degli studi al Council on Foreign Relations, NY. È stato fino al 2003 membro senior in Studi di Politica Estera al Brookings Institute di Washington.