

# Nazioni Unite

*Ettore Greco\**

Riguardo a una possibile riforma delle Nazioni Unite, bisogna guardarsi dall'errore di mettere in rilievo un unico aspetto o dimensione, per esempio la composizione del Consiglio di Sicurezza. Il sistema delle Nazioni Unite, con i suoi molteplici organi e agenzie collegate, è oltremodo articolato e complesso e lo spettro dei compiti cui è chiamato ad assolvere è assai vasto. Se ci si concentrasse esclusivamente sul CS, si rischierebbe di trasmettere l'impressione di una scarsa attenzione per una serie di attività – dall'aiuto umanitario all'assistenza ai rifugiati, dal sostegno allo sviluppo alla tutela della salute – in cui il contributo dell'Onu, perlopiù attraverso le agenzie specializzate, è fondamentale (è in effetti in questi settori che presenta i principali vantaggi comparativi rispetto ad altre organizzazioni internazionali). Si deve pertanto prospettare una riforma ad ampio spettro delle sue strutture e del suo *modus operandi*.

Non si possono innanzitutto ignorare gli sprechi e le inefficienze di cui soffrono i programmi e le agenzie dell'Onu né il sovrapporsi di competenze che complica l'attribuzione di responsabilità. E' da notare che una gran parte dell'elettorato non è ignara di questi problemi, anche se può non essersi fatta un'idea sulle cause che ne sono all'origine. Accanto alla revisione della Carta, s'impone pertanto la necessità di una riforma interna che affronti questi problemi. Per evitare ogni confusione con il diffuso disfattismo anti-Onu, bisognerebbe però anche sottolineare che non siamo all'anno zero: sotto la guida di Kofi Annan, si sono fatti considerevoli passi avanti verso una più efficace utilizzazione delle scarse risorse disponibili. Il processo di riforma interna dovrebbe concentrarsi su tre aspetti: (i) la fissazione di più chiare e coerenti priorità politiche in modo da imprimere una direzione il più possibile univoca al sistema nel suo complesso; (ii) il rafforzamento dei meccanismi di coordinamento tra le varie agenzie e programmi; e qui si potrebbe ipotizzare un potenziamento del ruolo dell'Economic and Social Council (Ecosoc) cui sono attribuiti compiti di coordinamento; (iii) il rafforzamento degli strumenti di controllo sull'utilizzazione delle risorse (l'importanza di quest'aspetto è stato recentemente evidenziato dallo scandalo del programma oil for food che sta avendo una vasta eco e potrebbe avere ulteriori sviluppi).

Occorre inoltre che l'Onu conduca un'azione più coerente e incisiva nel campo dei diritti umani. Il monitoraggio del rispetto dei diritti umani dovrebbe essere condotto in modo più sistematico e rigoroso. Non si tratta di proporre un'"Onu delle democrazie" che evidentemente taglierebbe fuori gran parte dei paesi in via di sviluppo, ma di introdurre meccanismi che permettano di mettere sotto pressione e, se necessario, sottoporre a sanzioni, gli Stati che si rendano responsabili di gravi violazioni dei diritti umani. L'Ue ha posto la promozione dei diritti umani al centro della sua azione esterna e sarebbe coerente con questa scelta una sua più intensa azione di stimolo nei confronti dell'Onu in questo settore.

E' dimostrato che l'Onu può svolgere un ruolo importante nella lotta al terrorismo. Le sanzioni imposte dal Consiglio di Sicurezza negli anni novanta contro alcuni stati riconosciuti responsabili di sostegno a gruppi terroristici hanno avuto effetti non trascurabili: se non hanno fermato le attività terroristiche, hanno reso per gli Stati più oneroso, sia politicamente che economicamente, sostenerle e, in alcuni casi (v. Libia), hanno contribuito a cambiarne l'atteggiamento verso i gruppi terroristici. Anche le iniziative intraprese dopo l'11 settembre hanno avuto un impatto positivo, ancorché parziale. Ciò dimostra che anche con strumenti multilaterali si possono fronteggiare efficacemente

le nuove minacce alla sicurezza. Occorre pertanto incrementare i mezzi e le risorse a disposizione dell'Onu per la lotta al terrorismo, oggi del tutto insufficienti. Il terrorismo internazionale richiede risposte non solo a livello bilaterale e regionale, ma anche a livello globale e l'Onu può costituire un veicolo importante per coinvolgere il più ampio numero di Stati in questo impegno.

Quanto alle operazioni per il ripristino e il mantenimento della pace l'accento dovrebbe essere posto soprattutto sul rafforzamento della cooperazione con le organizzazioni regionali, la Nato e l'Ue innanzitutto, ma anche organizzazioni dotate di minori capacità e politicamente assai meno coese, ma il cui ruolo appare in crescita, come l'Unione Africana o l'Organizzazione degli stati americani. L'idea della costituzione di una forza Onu attivabile su chiamata, che ha goduto di una certa popolarità nei primi anni novanta, appare di difficile realizzazione. Le esperienze dell'ultimo decennio indicano che la via maestra è il conferimento alle organizzazioni regionali di una crescente responsabilità per le missioni di pace. Ciò richiede naturalmente un rafforzamento degli accordi di cooperazione tra l'Onu e le varie organizzazioni regionali. Occorre insistere, in particolare, sulle notevoli potenzialità degli accordi di cooperazione che l'Unione Europea sta raggiungendo con l'Onu per l'attuazione delle missioni di stabilizzazione e ricostruzione post-conflitto.

E' in questo contesto che va collocata anche la questione della riforma del Consiglio di Sicurezza. Un'esigenza fortemente avvertita è quella di una maggiore trasparenza e permeabilità delle attività e delle stesse deliberazioni del Consiglio di Sicurezza. Si tratta di adottare meccanismi che consentano una maggiore interazione tra gli Stati membri del CS da un lato e quelli che non vi sono rappresentati, le altre istituzioni dell'Onu - ma anche soggetti non statuali - dall'altro. Negli ultimi anni sono stati fatti importanti progressi in questa direzione che vanno però sviluppati e ulteriormente consolidati.

Centrale è il tema della revisione dell'attuale composizione del Consiglio di Sicurezza su cui si è venuta concentrando l'attenzione sia a livello nazionale che internazionale. Tre principali ragioni rendono auspicabile una riforma che accresca il livello di rappresentatività del CS: (i) il numero degli Stati membri dell'organizzazione è enormemente cresciuto anche rispetto al 1965, quando, per la prima e ultima volta, il CS venne allargato; (ii) gli equilibri mondiali sono chiaramente mutati; in particolare, il peso relativo del Sud del mondo - o almeno di una parte di esso - è nettamente cresciuto sia sul piano demografico che su quello economico, almeno se si ragiona in termini quantitativi; (iii) sempre più gli effetti delle decisioni del CS, proprio perché più incisive e a più ampio spettro che in passato, sono avvertite dagli Stati, ma anche dai gruppi sociali e dagli individui; è comprensibile pertanto che sia cresciuto l'interesse degli stati a partecipare al processo decisionale del CS.

Le proposte che s'incentrano su un aumento del numero dei membri permanenti presentano almeno cinque punti deboli:

- cristallizzerebbero una nuova gerarchia fra gli Stati - per esempio tra Brasile e gli altri Stati sudamericani o tra la Nigeria e gli altri stati africani - che non solo non sarebbe facile da giustificare, ma potrebbe anch'essa diventare presto obsoleta;
- prevedendo che ben due dei cinque nuovi seggi permanenti siano assegnati a paesi del Nord del mondo - Giappone e Germania - che è già largamente rappresentato nel CS, non assicurerebbero un effettivo riequilibrio tra le varie aree;
- per queste ragioni è difficile - anzi improbabile - che ottengano il necessario consenso - 2/3 degli Stati membri;
- anche ammesso che ci si possa accordare sul principio di un aumento dei seggi permanenti, rischierebbero di scatenare una competizione senza sbocco per la rappresentanza regionale, di cui ci sono peraltro tutti i segni premonitori;
- complicherebbero notevolmente il raggiungimento nel più lungo termine dell'obiettivo del seggio unico europeo per almeno due ragioni: (i) di per sé un sistema rigido quale quello che

risulterebbe da un aumento dei membri permanenti, è più difficile da modificare; (ii) con la concessione alla Germania di un seggio permanente, un altro grande Stato europeo perderebbe interesse alla prospettiva del seggio europeo; si tratta peraltro – è questo un punto decisivo – di uno Stato nel quale oggi, come in passato, non mancano voci autorevoli e rilevanti correnti politiche che sostengono l'obiettivo del seggio europeo.

Un primo punto fermo dovrebbe pertanto essere l'adozione di misure di riforma che aumentino il grado di flessibilità del sistema o che quanto meno non lo riducano ulteriormente, come accadrebbe inevitabilmente qualora si aumentassero i seggi permanenti. In particolare, è interesse vitale di chi sostiene l'obiettivo del seggio europeo che il sistema sia abbastanza flessibile da rendere politicamente praticabile una sua ulteriore modifica nell'arco dei prossimi 15-20 anni.

E' da notare che: (i) l'opposizione a un aumento dei seggi permanenti è da tempo al centro dell'azione diplomatica italiana; (ii) anche il gruppo di saggi insediato da Kofi Annan sembra orientato a proporre un sistema più flessibile, che esclude l'aumento dei seggi permanenti e prevede invece una nuova categoria di membri – non permanenti a durata più lunga: una proposta, quest'ultima, non molto dissimile da quella sostenuta dall'Italia, con particolare insistenza, nella prima metà degli anni novanta.

In coerenza con la sua impostazione europeista, il programma dovrebbe insistere soprattutto sull'ultima delle cinque argomentazioni sopra enunciate contro l'aumento dei seggi permanenti: il rischio che si chiuda definitivamente la finestra di opportunità per l'istituzione di un seggio europeo. L'elemento decisivo su cui si deve far leva è il seguente: si è appena raggiunto un accordo su una riforma costituzionale dell'UE che prevede – meglio si direbbe prefigura - un rafforzamento del sistema di rappresentanza esterna comune; accettare una riforma che attribuisca maggiori poteri a un solo membro dell'Unione rispetto agli altri è in evidente contrasto con questa impostazione. Molteplici sono le nuove disposizioni del trattato costituzionale che rafforzano gli strumenti della rappresentanza esterna comune, ma tre sono particolarmente importanti: l'attribuzione all'Unione della personalità giuridica; l'accresciuta possibilità di istituire rappresentanze uniche all'interno delle organizzazioni internazionali; il conferimento al ministro degli Esteri del compito di rappresentare le posizioni comuni dell'Unione all'interno del Consiglio di Sicurezza. Quest'ultimo è naturalmente il più rilevante per l'argomento in esame.

Resta il fatto che, allo stato attuale, tre ostacoli rendono poco praticabile la proposta di un seggio europeo. Il primo è politico: i paesi europei detentori di un seggio permanente – Francia e Gran Bretagna – vi si oppongono fermamente, non volendo rinunciare alla loro posizione privilegiata. Il secondo è di natura giuridica: la Carta dell'Onu non prevede che organizzazioni regionali, come l'Ue, possano diventare membri, requisito indispensabile per poter avere un seggio in Consiglio. D'altro canto – e questo è il terzo e decisivo punto - su molte questioni internazionali i paesi dell'Unione hanno difficoltà a definire una posizione comune anche perché in materia di politica estera vige la regola dell'unanimità. Un rappresentante dell'Ue al Consiglio di Sicurezza non sarebbe stato ad esempio in grado di presentare una posizione comune sull'intervento contro l'Iraq. Finché non cambierà il modo in cui all'interno dell'Unione si decide sulla politica estera, la proposta del seggio europeo continuerà ad apparire velleitaria.

Di qui la necessità che si adotti una prospettiva di più lungo termine: (i) la riforma della Carta dell'Onu deve prevedere meccanismi che consentano una rappresentanza unitaria delle organizzazioni regionali nel Consiglio di Sicurezza; (ii) perché questo sia possibile è necessaria, nel caso dell'Ue, l'introduzione del voto a maggioranza anche in politica estera e il parallelo conferimento di più forti poteri di rappresentanza al ministro degli Esteri (e ad altri organi): due obiettivi per i quali si potrebbe fissare un orizzonte temporale di 15-20 anni.

Che fare nel frattempo? E' essenziale che la composizione del Consiglio di Sicurezza non venga cambiata in modo tale da rendere in futuro più difficile, anziché più facile, l'istituzione di un seggio comune europeo. Ma non si può rimanere immobili: occorre che venga data risposta alla crescente richiesta di una maggiore rappresentatività del CS. Per soddisfare questi due requisiti è necessaria

una riforma che, pur ampliando il Consiglio di Sicurezza, mantenga flessibilità al sistema. Ciò si potrebbe ottenere con l'introduzione di un numero cospicuo di seggi non permanenti a durata più lunga – 4 o 5 anni - assegnati a rotazione o attraverso elezione (si può pensare a combinare i due meccanismi di selezione). Ipotizzando una durata di cinque anni, si potrebbe proporre che questo sistema resti in vigore per almeno quattro cicli, per un totale di 20 anni. Al termine di questo periodo, la composizione del CS verrebbe rivista nuovamente con l'eventuale introduzione di seggi unici per i membri delle organizzazioni regionali in grado di presentare posizioni comuni.

Va notato che le proposte principali attualmente in discussione non prevedono modifiche di quello che è in realtà il vero cuore del sistema: il potere di veto degli attuali membri permanenti. Proporre l'eliminazione del potere di veto sarebbe insieme sbagliato e politicamente impraticabile. Non si dovrebbe però rinunciare a proporre una qualche attenuazione del potere di veto, limitandolo ad esempio alle sole questioni che rientrano nel Cap. VII della Carta (ma andrebbero considerate anche altre soluzioni).

Contrariamente a quanto talora si afferma, l'Italia ha un ampio spazio di manovra sul piano diplomatico. L'idea di un aumento dei seggi permanenti non piace ovviamente alla maggioranza dei paesi in via di sviluppo, alla maggioranza dei paesi europei e ad altri paesi dal peso non trascurabile, come il Canada e l'Australia. Anche in Germania il dibattito è aperto. Inoltre, come si è detto, le proposte che stanno maturando all'interno dell'Onu non sembrano incompatibili con l'impostazione sopra enunciata. L'Italia però non può però limitarsi ad opporsi alle proposte altrui (d'altronde, proprio sul tema della riforma del Consiglio di Sicurezza la nostra diplomazia ha saputo dimostrare una notevole capacità propositiva che le ha consentito per un certo tempo di rimanere al centro del dibattito). Inoltre, dovrebbe promuovere un dibattito all'interno dell'Unione Europea in vista dell'elaborazione di una posizione comune che miri a una riforma del Consiglio coerente con l'obiettivo di un rafforzamento della politica estera comune e, in particolare, del sistema di rappresentanza esterna dell'Unione.. In questo quadro, l'Italia dovrebbe insistere perché l'istituzione di un seggio europeo, sia pure come obiettivo di più lungo termine, divenga parte della posizione comune dell'Unione.

**Ti è piaciuto l'articolo?**

[Rispondi all'autore](#)

[Scrivi a Vision](#)

\* *Ettore Greco è attualmente il vicedirettore dell'Istituto Affari Internazionali.*