



## *Consiglio di sicurezza dell'Onu*

### **L'AMBIZIOSO PROGRAMMA DELL'ITALIA**

**Natalino RONZITTI**

Con un'elezione giustamente definita plebiscitaria, l'Italia è divenuta membro non permanente del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite (Cds) per il biennio 2007-2009. È la sesta volta che essa viene eletta in Consiglio: l'ultima fu per il biennio 1995-1996, mentre registrò una sonora bocciatura a favore della Norvegia durante l'elezione del 2000 (per il biennio successivo). Archiviata l'euforia della vittoria, occorre ora chiedersi come l'Italia utilizzerà il biennio di permanenza in Consiglio.

Nonostante sia un periodo estremamente breve, il Ministro degli Affari esteri Massimo d'Alema ha tracciato un programma ambizioso, che si articola nei seguenti punti: 1) impegno per un ruolo sempre più efficace delle Nazioni Unite e degli organismi multilaterali; 2) supporto per una riforma delle Nazioni Unite in senso democratico, rappresentativo e consensuale; 3) impegno a contribuire fattivamente alla soluzione delle controversie e delle crisi internazionali per garantire la stabilità, lo sviluppo e la pace; 4) stretto coordinamento con i partner comunitari, in modo da rappresentare in Cds le istanze dell'Unione Europea.

#### **Obiettivo efficacia**

Il primo punto, essendo il più generico, è insieme il più facile e il più difficile. L'immagine delle Nazioni Unite si è molto appannata, dopo la vicenda irachena e lo scandalo oil-for-food. Nel grande pubblico, le Nazioni Unite sono percepite come il governo mondiale (il che è errato), ma le dimostrazioni d'impotenza non giovano certo all'effettività dell'organizzazione mondiale. Fanno nascere idee del tutto diverse, come le "coalitions of able and willing", che si manifestano in molti settori di competenza dell'Organizzazione, a cominciare dal mantenimento della pace, alla lotta al terrorismo internazionale, o alla non proliferazione. Una politica per l'Italia non è quella di inseguire un multilateralismo che forse non c'è mai stato, ma di rendere le coalizioni ad hoc, che talvolta hanno funzionato e funzionano, complementari all'azione delle Nazioni Unite.

La riforma delle Nazioni Unite in senso democratico, rappresentativo e consensuale è forse l'obiettivo più ambizioso dei quattro proposti. Di per sé le Nazioni Unite non sono un organismo "democratico", essendo governate da una istituzione, il Cds, dove i cinque membri permanenti, con il loro diritto di veto, sono più "eguali" degli altri. Finora i tentativi di riforma intrapresi dal Segretario Generale sono naufragati o hanno ottenuto scarso successo.

A parte l'annosa questione della riforma del Cds, su cui si dirà tra breve, i lavori di questi ultimi anni hanno prodotto ben poca cosa: la costituzione di una Commissione per la costruzione della pace e la creazione di un Consiglio dei diritti umani, in sostituzione della Commissione dei diritti dell'uomo. Ma la prima è un organo burocratico che, senza risorse, non potrà conseguire risultati pratici. Il secondo è un organo elefantiaco, appena al di sotto del numero dei membri della Commissione dei diritti dell'uomo, ma con gli stessi vizi. Ne fanno parte Stati il cui tasso di democraticità è tutto da dimostrare. L'Italia è in corsa per la conquista di un seggio con mandato pieno nel 2007 e la presenza in seno al Cds dovrebbe



favorirne l'elezione. Naturalmente tutto il lavoro svolto negli anni scorsi per la riforma delle Nazioni Unite non deve essere lasciato cadere e deve proseguire, anche con l'impegno dell'Italia.

## **I poteri del Cds**

Piuttosto indico due punti "minori" su cui l'Italia potrebbe dare un contributo in conformità alle sue tradizioni giuridiche. Il primo riguarda i poteri legislativi che si è arrogato il Cds, difficilmente riconducibili allo statuto delle Nazioni Unite e in evidente contrasto con i propositi di rendere più democratica l'organizzazione. Negli ultimi anni, invece di ricorrere alla conclusione di trattati internazionali, che per entrare in vigore presuppongono la ratifica degli Stati, il Cds ha preferito percorrere una scorciatoia e adottare risoluzioni che contengono una legislazione internazionale (ad esempio, in materia di terrorismo o non proliferazione): esse, entrando in vigore per tutti i membri delle Nazioni Unite appena sono adottate, premiano l'efficienza, ma non la democrazia. L'urgenza della situazione e la salvaguardia della pace probabilmente rendono tali risoluzioni improcrastinabili, ma sarebbe opportuno che la loro adozione fosse preceduta da un'ampia consultazione.

Il secondo ha per oggetto il deferimento dei responsabili di crimini internazionali alla Corte penale internazionale (Cpi). Il Cds ha il potere di deferire alla Corte il presunto reo, anche se questi non sia cittadino di uno Stato parte dello statuto della Cpi o il crimine non sia stato commesso nel territorio di quest'ultimo. L'Italia potrebbe farsi parte attiva del procedimento.

Quanto all'impegno a contribuire al superamento delle crisi internazionali, si tratta di una costante della politica estera italiana. Prova ne sia, da ultimo, il contributo dato alla soluzione della crisi libanese e alla partecipazione all'Unifil. Per non parlare delle altre missioni in cui l'Italia è presente, ma senza sottacere il ritiro dal pantano iracheno che, peraltro, era nei programmi di governo. Ma non sarebbe il caso di ventilare iniziative più ambiziose, tipo il dispiegamento di una forza d'interposizione in Palestina?

Il seggio europeo, in seno al Cds, è stato un progetto italiano, già formulato negli anni '90. Per quanto generosa, la proposta si scontra con l'art. 4 dello Statuto delle Nazioni Unite, secondo cui solo gli Stati possono far parte dell'Organizzazione. Il programma del governo Prodi è ripiegato su una proposta giuridicamente più fattibile, ma politicamente poco percorribile: quella di inserire nella delegazione italiana un rappresentante del Consiglio dell'Unione europea (Ue) e un rappresentante di quello che viene indicato come il Ministro degli Affari esteri in fieri dell'Ue (l'Alto rappresentante per la politica estera e di sicurezza comune, cioè Solana). Ma la relativa decisione, affinché abbia una valenza politica e non sia un fatto meramente burocratico e occasionale, dovrebbe essere presa a livello di Consiglio dell'Ue.

La Germania, che aspira ad un seggio permanente nel Cds non ne sarebbe entusiasta, come non lo sarebbero Francia e Regno Unito, che sono membri permanenti del Cds e la cui posizione di preminenza è consacrata dall'art. 19, ultimo comma, del Trattato Ue. È vero che tale disposizione impone un obbligo di consultazione e di difendere le posizioni comuni. Ma a patto che queste ci siano!



---

La guerra irachena e la divisione tra Francia e Regno Unito sono stati l'esempio più eclatante, ma l'elenco potrebbe continuare anche con episodi recenti avvenuti in seno all'Assemblea generale delle Nazioni Unite. I membri europei del Cds informano gli altri membri dell'Unione, ma sta di fatto che sulle questioni più importanti, ad esempio in materia nucleare, la posizione occidentale è il risultato di consultazioni a tre (Francia, Germania e Stati Uniti). Meglio quindi per l'Italia proseguire con la strada intrapresa con la proposta *Uniting for Consensus*, che non prevede l'aumento dei membri permanenti del Cds, ma solo di quelli non permanenti, con la possibilità di rielezione immediata dopo un biennio.

Natalino Ronzitti è professore ordinario di Diritto Internazionale nella facoltà di Giurisprudenza dell'Università LUISS di Roma e consigliere scientifico dell'Istituto Affari Internazionali