



Università degli Studi di Padova
Facoltà: Scienze Politiche
Corso: Scienze politiche e delle relazioni internazionali

**LA RIFORMA DELLE NAZIONI UNITE:
EUROPA E STATI UNITI A CONFRONTO**
Tesi di Mauro Casarotto

Relatore: Edoardo Del Vecchio

a.a. 2005/06

S O M M A R I O

Introduzione

1. L'organizzazione internazionale dal 1918 a oggi

- 1.1 Dal concerto europeo alla guerra mondiale
- 1.2 La Società delle Nazioni tra i due conflitti mondiali
- 1.3 Le Nazioni Unite e il mondo bipolare
- 1.4 Dal bipolarismo alla concorrenza globale
- 1.5 Nazioni Unite: le aspettative

2. Europa e USA: origini comuni e origine delle differenze

- 2.1 Da coloni europei a cittadini americani
- 2.2 Gli Stati Uniti come prima Unione Europea
- 2.3 Due diversi approcci multilaterali
- 2.4 Europa e America: diverse percezioni del rischio

3. La riforma dell'ONU dal 1945 a oggi

- 3.1 Aspetti essenziali della riforma dell'ONU
- 3.2 La prima riforma mancata e gli emendamenti del '65
- 3.3 Le Nazioni Unite, la regionalizzazione e la proposta italiana
- 3.4 L'High-level Panel del 2004 e le attuali proposte
- 3.5 La questione delle responsabilità finanziarie e militari

4. Europa e USA: la riforma all'inizio del terzo millennio

- 4.1 Sguardo d'insieme sulla riforma dell'ONU
- 4.2 Conclusioni sulla posizione americana
- 4.3 Conclusioni sulla posizione europea
- 4.4 Considerazioni finali

Introduzione

Quello su che cosa le Nazioni Unite siano, e che cosa *potrebbero* o *dovrebbero* essere, è stato un tema di cui si è discusso ininterrottamente fin dalla loro fondazione, nel 1945 e, volendoci allargare, come pare opportuno, anche alla precedente esperienza della Società delle Nazioni, il complesso dibattito si protrae dalla fine della prima guerra mondiale. Questo confronto, giocato sia sul piano delle idee che sul piano della potenza, si avvicina così al secolo di vita, e non è poco.

Il dibattito sulla natura, sulla forma, sui compiti e, cosa più importante e strettamente collegata alle altre, sui *poteri* delle Nazioni Unite, è uno dei nodi cruciali delle relazioni internazionali del presente e del prossimo futuro. Questo appare tanto più vero quanto più si pensi che tutte le altre grandi questioni della nostra epoca, da quella ambientale, a quella del rapporto tra paesi sviluppati, in via di sviluppo e terzo mondo, fino alla questione del rapporto tra uomo e tecnologia, sono giustamente percepite dai contemporanei come questioni globali, non più trattenibili all'interno dei confini delle singole nazioni, delle singole culture, delle singole entità geografiche e politiche, e in quanto avvertite come questioni globali, queste istanze attendono di poter essere *globalmente* affrontate. Ma, proprio mentre i 'nodi globali' vengono al pettine, le Nazioni Unite vanno attraversando una delicata fase di transizione storica e di crisi di credibilità, originata da quella lunga serie di insuccessi, inefficienze e paralisi, che gli stati membri non hanno ancora saputo, e spesso voluto, superare.

Questa fase di transizione va inserita nell'evoluzione dello scenario mondiale. Gli ultimi due decenni hanno condotto il mondo fuori dall'epoca del confronto tra il blocco comunista e quello liberaldemocratico, verso un nuovo mondo, i cui tratti essenziali devono ancora pienamente manifestarsi, o per lo meno essere compresi. Quali saranno ora i problemi più urgenti: il terrorismo? Ancora una volta la proliferazione delle armi di distruzione di massa? Il degrado ambientale? La sovrappopolazione? Gli squilibri economici, sociali e politici tra le diverse aree del mondo? Il modo in cui le varie parti

in causa risponderanno nel prossimo futuro a queste domande influenzerà non poco le trattative al tavolo della riforma delle Nazioni Unite.

La cultura occidentale ha globalizzato il mondo proponendo con successo e imponendo con forza l'apparato scientifico-tecnologico, la sua economia capitalistica, il sistema politico basato sugli stati nazionali e sulla democrazia, tentando inoltre di scrivere un codice morale, la Dichiarazione dei Diritti Umani, che potesse valere per ogni popolo e ogni essere umano. Ora però che il mondo è globalizzato, che anche la proposta comunista di gestione della tecnica, dell'economia e della politica si è eclissata, e che la globalizzazione è quindi completata in tutti i suoi aspetti, che cosa vuole fare l'Occidente di quella globalizzazione della quale le Nazioni Unite non sono che un aspetto? L'argomento di questo breve studio sarà proprio il confronto che attorno alla questione della riforma della Nazioni Unite, inserita nel quadro generale del governo di un mondo sempre più destinato alla globalità, l'Occidente -America ed Europa- sta sviluppando, e dei possibili esiti nel prossimo futuro di questo grande processo.

La questione diviene particolarmente complessa, se si vuole evitare di cadere in tentazioni eccessivamente semplificatrici, dobbiamo considerare infatti sia l'Europa che l'America non come blocchi monolitici e immutabili, ma piuttosto come realtà variegata e mutevoli, rispetto alle quali possono essere individuate delle linee d'azione tendenziali, e non degli schemi sempre uguali a se stessi, i quali sono invece facilmente rinvenibili all'interno di visioni forzate o stereotipate, che la nostra analisi cercherà sempre di evitare.

CAPITOLO PRIMO
L'ORGANIZZAZIONE INTERNAZIONALE DAL 1918 a OGGI

1.1 Dal concerto europeo alla guerra mondiale

Fino ai primi anni del Novecento, il mondo era pensato come un mondo a egemonia europea. Le grandi potenze mondiali erano le potenze europee: Inghilterra, Francia, Germania, Italia, Austria, Russia, con i loro rispettivi imperi e i vastissimi domini coloniali. Nel 1914, il sistema di equilibrio che, a partire dal Congresso di Vienna (1814), aveva mantenuto la rivalità tra queste potenze sotto la soglia del conflitto assoluto, rivelò la sua incapacità di adattarsi all'evoluzione del quadro internazionale globale occorsa sul finire del XIX secolo. La prassi dei congressi e delle conferenze tra le potenze, il cosiddetto *concerto europeo*, privo di un'organizzazione istituzionalizzata e giuridica, legato com'era per il suo mantenimento alla volontà specifica degli stati che rappresentava, e incapace di includere l'emergere delle due nuove potenze extra-europee – gli Stati Uniti in America e in Asia il Giappone, fresco vincitore dell'impero Russo nel 1905 - aveva fatto il suo tempo. L'Europa non seppe darsi una forma in grado di contenere le rivalità delle sue potenze, e precipitò se stessa, con tutti i suoi imperi, le sue colonie di ogni continente, nella guerra totale.

C'era stato almeno un tentativo significativo: quello delle due Convenzioni dell'Aja (1899 e 1907) alle quali parteciparono anche i rappresentanti degli stati extra-europei, e che si doveva occupare di riduzione degli armamenti e arbitrato internazionale. Il sistema dell'Aja non poté evitare la guerra, d'altronde il pacifismo e l'internazionalismo, abbastanza diffusi tra l'opinione pubblica, e specialmente tra gli intellettuali, riscuotevano scarso seguito tra i governi delle potenze europee, e l'Aja rimase quindi più nell'ambito dell'astrazione. Anche il sostegno al sistema de l'Aja da parte del presidente americano Theodore Roosevelt, non fu sufficiente a evitarne l'insuccesso: gli europei preferirono ricominciare tutto da capo tuffandosi nel grande calderone della guerra.

Quando parvero uscirne una prima volta, nel 1918, l'Europa già non era la stessa di prima. Crollarono quattro imperi: Germania, Russia, Austria-Ungheria e Ottomano; sia vincitori che vinti erano economicamente e socialmente esausti. Sull'altra sponda dell'Atlantico, Gli Stati Uniti, che avevano decisamente finanziato la guerra delle

potenze dell'Intesa e che, nel 1917, erano entrati anche militarmente nel conflitto con l'obiettivo di porvi fine, erano già la prima potenza mondiale. Gli unici a non essersene accorti, o forse, gli unici che non volevano accettare la verità, erano proprio gli europei che nella guerra avevano disperso già una buona parte degli elementi del loro primato. In Europa, Il ventennio 1918-39 fu più un periodo di tregua armata, che una pace. Le speranze di ritornare alla *belle époque* si infransero rapidamente di fronte all'incapacità degli europei di fare una pace duratura dalla quale far partire il proprio rilancio. La pace di Versailles fu probabilmente il più grande insuccesso della politica europea nel secolo scorso. Il continente fu ridisegnato sulla base di principi teorici ed astratti, come il principio della nazionalità, che, imposto come norma generale dal presidente americano Wilson, fu in realtà quasi esclusivamente utilizzato per favorire i vincitori, e divenne così causa di destabilizzanti frazionamenti. La Germania, punita con severità economicamente, territorialmente e militarmente, si sentiva profondamente colpita nell'onore, tuttavia la sua frustrazione non sembrava sufficiente a placare i timori che la Francia, dopo due invasioni del suo territorio, nutriva per la potente vicina. Le minoranze di lingua tedesca restarono tagliate fuori della madrepatria all'interno di piccoli e deboli stati, mentre i secolari imperi – Austriaco e Ottomano- che in passato avevano avuto la capacità di assorbire queste e altre minoranze, furono definitivamente smembrati.

Nonostante questo quadro, fu possibile il lancio della Società delle Nazioni, la prima grande organizzazione internazionale. L'impulso per la fondazione della Società venne dal presidente americano Woodrow Wilson, che l'aveva inclusa all'ultimo posto – *last but not least* – nei suoi 14 punti. La Società nacque subito mutilata: furono esclusi i vinti, Germania, Austria-Ungheria, Turchia e Bulgaria, oltre alla Russia dei Soviet colpevole di aver firmato la pace separata con la Triplice Alleanza e non ancora riconosciuta dai vincitori, che speravano nella sostituzione di Lenin con un governo più favorevole. Ma la defezione più paradossale fu quella degli Stati Uniti, il cui presidente era riuscito a convincere l'Europa a fondare la Società delle Nazioni, ma non ad ottenere lo stesso risultato con la maggioranza di casa sua, che bocciò la ratifica dei trattati di Versailles, nei quali la fondazione della Società era inclusa.

La Società delle Nazioni era composta degli stessi tre organi fondamentali dell'odierno ONU: un'Assemblea di tutti i membri, un Consiglio esecutivo e un Segretariato Generale. A differenza delle Nazioni Unite, l'Assemblea e il Consiglio avevano le stesse competenze e le loro decisioni dovevano essere prese all'unanimità. Il Consiglio era originariamente composto di 5 membri permanenti, Stati Uniti, Gran Bretagna, Francia, Italia, Giappone (i vincitori della guerra) e 4 membri non permanenti che erano eletti ogni 3 anni. La composizione dell'Assemblea e del Consiglio continuò a variare caoticamente seguendo l'evolversi della situazione europea: furono gradualmente ammessi i vinti, la Germania nel 1926 ebbe il seggio permanente ma si ritirò con l'avvento al potere di Hitler nel 1933, l'URSS fu ammessa nel 1934 ed espulsa 5 anni dopo per l'attacco alla Finlandia, nel 1937 era uscita l'Italia, che era già stata condannata per l'invasione dell'Abissinia; i membri non permanenti erano intanto passati da 4 a 6 a 9, per dare soddisfazione alle medie potenze. Nonostante l'instabilità delle presenze e l'assenza degli Stati Uniti, la Società delle Nazioni si trovò nei suoi anni centrali molto vicina all'universalità.¹

1.2 La Società delle Nazioni tra i due conflitti mondiali

Tra gli anni venti e l'inizio degli anni trenta l'Europa sembrava sul punto di trovare una soluzione che permettesse di superare le rivalità al suo interno. Un primo accordo di mutua garanzia tra Francia e Germania venne raggiunto a Locarno nel 1924, e parve per la prima volta che tra i due principali rivali la tensione si stesse allentando. Nello stesso anno, in seno alla Società delle Nazioni, l'arbitrato per le dispute internazionali divenne obbligatorio.

Nel Settembre 1929, Alla X assemblea della Società delle Nazioni, fu presentato su impulso del primo ministro francese Aristide Briand, un memorandum per un'unione federale dell'Europa. La proposta Paneuropea, come era stata battezzata, era però prematura: nel 1929 ci fu il primo successo elettorale del partito nazional-socialista in

¹ Per avere un quadro più chiaro in proposito, si rimanda al grafico I in Appendice, e ai grafici seguenti (Appendice II e III) per l'evoluzione dei membri permanenti e non permanenti nel Consiglio della Società delle Nazioni e nel Consiglio di Sicurezza dell'ONU.

Germania, mentre l'Italia di Mussolini manifestava sempre più insofferenza nei confronti delle organizzazioni internazionali. Nel 1929 era poi scomparso prematuramente Gustav Stresemann, ministro degli esteri tedesco, l'altro grande fautore, assieme al francese Briand, del tentativo di riconciliazione tra Francia e Germania. Anche l'Inghilterra vedeva nell'ipotesi paneuropea una minaccia alla propria politica, il cui interesse principale era quello di mantenere un equilibrio tra le potenze continentali, indirizzo di politica estera ormai tradizionale di Londra, e non certo la costituzione di una federazione che l'avrebbe nettamente sopravanzata in potenza, alla quale perciò era preferita la Società delle Nazioni, la cui universalità, se valutata insieme alla carenza di potere effettivo, la rendeva innocua agli occhi britannici. Gli Stati Uniti, d'altro canto, sebbene si apprestassero ad avviare con i piani Dawes (1924) e Young (1928) vasti finanziamenti alla Germania e indirettamente a tutta l'Europa, non tifavano certamente a favore dell'ipotesi di una potente federazione europea. Essi continuarono nella prassi della diplomazia bilaterale, al di fuori anche della Società delle Nazioni, e verso l'isolazionismo.

Così, all'inizio degli anni Trenta, fallite tutte le conferenze sulla riduzione degli armamenti, con i nazionalismi che riprendevano forza ed erano ormai saldamente al potere in Italia e Germania, con il Giappone che iniziava l'invasione della Cina (1931) e lasciava la Lega (1932), e nella cornice generale della crisi economica che aveva preso avvio dal giovedì nero della Borsa di Wall Street (24 Ottobre 1929), si riaprirono tutte le vecchie ferite e le recenti rivalità: riprese la corsa agli armamenti.

Nel Luglio del 1936 si aprì la guerra civile spagnola, all'interno della quale agivano, più o meno velatamente, tutte le grandi potenze europee. Frattanto la Germania rimilitarizzò la Renania e iniziò ad annettersi pezzi d'Europa orientale nelle quali erano presenti le minoranze tedesche. Francia e Inghilterra non seppero opporsi, l'Italia era ormai definitivamente alleata alla Germania: l'Europa si era ridivisa in due blocchi.

Era il fallimento, almeno momentaneo di due progetti: il sistema di sicurezza collettivo della Lega e il sistema di sicurezza regionale della federazione europea.

Quando nel Settembre 1939 fu chiaro che il grande conflitto europeo era scoppiato, la Società delle Nazioni non si sciolse, e rimase 'ibernata' fino alla fine del conflitto.

Sul piano del potere effettivo, la Società delle Nazioni fu esclusa di fatto dalle grandi potenze europee e dagli Stati Uniti, che preferirono la strada della diplomazia bilaterale e delle conferenze al di fuori della Lega. Ne derivò che quest'ultima, sulle questioni più importanti, non poté fare altro che adeguarsi alla forza di decisioni prese altrove. La Società delle Nazioni non riuscì quindi a evitare i grandi conflitti dei suoi tempi, che prepararono l'ingresso dell'Europa e del mondo nella seconda guerra mondiale: la guerra tra Giappone e Cina, l'invasione italiana dell'Abissinia e la guerra civile in Spagna.

Al di là degli insuccessi, la Società delle Nazioni aveva avuto il merito di creare il primo punto d'incontro universale per i governi di tutto il mondo, abituando la politica nazionale e la diplomazia tradizionale a interagire con l'intera comunità mondiale. Essa costituì l'esperienza-base per la fondazione delle Nazioni Unite, e non è un caso che nel 1946 tutte le sostanze, le proprietà, i servizi e i mandati della Lega vennero presi in eredità dal neonato ONU: il passaggio del testimone.

Significativa dal punto di vista simbolico fu la scelta della sede: New York, e non più Ginevra: l'epoca dell'egemonia mondiale europea era definitivamente tramontata.

Quando il mondo uscì dalla guerra una seconda volta, per l'Europa la situazione sembrò ancora più tragica di quella del 1918. Se nel primo grande conflitto la guerra era rimasta quasi sempre confinata nelle trincee limitandosi, per così dire, a 'spolpare' finanziariamente e demograficamente le grandi potenze continentali, di tutt'altra natura fu il conflitto del 1939-45. Nei 6 anni di guerra, il conflitto portò la mobilitazione non solo al fronte e nelle industrie, ma ovunque: nelle città, nelle campagne, nei cieli, negli oceani, nelle profondità dei mari. La guerra totale come la si era conosciuta nel 1914-18 fu solo un accenno di totalità, se confrontata alla successiva.

Nel 1945 una sola potenza mondiale uscì indenne finanziariamente, industrialmente, demograficamente e socialmente dall'enorme conflitto: gli Stati Uniti. Francia, Germania, Italia e Unione Sovietica avevano avuto la guerra sul loro suolo per lunghi anni, l'Inghilterra e il Giappone, che erano stati risparmiati dall'invasione, subirono bombardamenti pesantissimi e un logoramento al quale solo la tenacia dei due popoli aveva resistito.

Per due volte l'Europa aveva generato dentro di sé una guerra che aveva poi finito con il coinvolgere tutto il mondo, e per due volte gli Stati Uniti vi posero fine finanziandola prima e concludendo poi militarmente il conflitto, guadagnandosi così il diritto di porre le condizioni della pace. Questa condotta permise agli Stati Uniti di uscire dai due conflitti mondiali come leaders economici, politici e militari del mondo.

Tuttavia, una delle potenze europee, riuscì a compiere in pochissimi anni un prodigioso recupero tecnologico e militare, basato sulla concentrazione del grosso delle risorse nell'industria primaria e nella ricerca scientifica, a scapito delle condizioni materiali di vita della propria popolazione. Questa condotta permise a questa potenza di porsi seriamente in rivalità con gli Stati Uniti. Si trattava dell'Unione Sovietica: era la nascita del mondo bipolare.

1.3 Le Nazioni Unite e il mondo bipolare

In questo quadro, che andava già configurandosi come un quadro bipolare, nacque l'erede della Società delle Nazioni, l'ONU.

Come la Società delle Nazioni alla fine della prima guerra mondiale, l'ONU, progettato dagli Alleati già in tempo di guerra, nacque attorno alla coalizione dei vincitori, ed ebbe, come aveva avuto la Lega, in un presidente degli Stati Uniti, Franklin Delano Roosevelt, già membro del governo Wilson, il suo principale promotore. La nuova organizzazione internazionale universale nasceva quindi all'interno della pace di Yalta, così come la Società delle Nazioni era nata in seno alla pace di Versailles. La differenza fu semmai che lo schema uscito da Yalta risultò assai più duraturo della situazione caotica dell'Europa subito dopo Versailles. Per più di quarant'anni vi furono due superpotenze con un enorme arsenale nucleare, un esercito da campagna, una flotta che ambiva a controllare tutti i mari, un'aeronautica in grado di colpire obiettivi multipli a migliaia di chilometri di distanza dalle basi, un programma spaziale che doveva dimostrare la validità delle capacità balistiche e degli sforzi economici di un'intera nazione, e con l'ambizione –mai realizzata- di portare la guerra nella dimensione extra-atmosferica. L'Europa era fisicamente divisa a metà tra USA e URSS dalla 'cortina di

ferro', ma anche gli altri continenti erano polarizzati. Non mancavano certo diversità e rivalità all'interno dei blocchi: la Francia era in conflitto con la NATO, nell'altro polo l'Ungheria e la Cecoslovacchia avevano tentato di passare dalla parte dell'Europa occidentale, mentre i rapporti tra URSS e Cina –le due grandi potenze comuniste- erano tutt'altro che buoni. Ma la domanda era: in caso di guerra tra i due blocchi, davvero la Cina preferirà appoggiare gli USA piuttosto che l'URSS, e la Francia esiterebbe forse nella scelta tra comunismo e capitalismo liberaldemocratico? I blocchi erano una realtà solida, e lo si vedrà molto bene nella guerra di Korea come nel Vietnam.

Il Consiglio di Sicurezza dell'ONU, così come venne ideato nel 1945, non faceva che rispecchiare gli schemi di questo mondo bipolare. E lo fa ancor oggi, con la differenza che, estintosi l'equilibrio bipolare, l'immagine riflessa nello specchio non è più una rappresentazione veritiera: da quindici anni il Consiglio di Sicurezza è obsoleto. È partendo da questo dato di fatto che il tema della riforma delle Nazioni Unite manifesta tutta la sua urgenza

All'interno del quadro bipolare, la presenza del diritto di veto per le potenze occidentali da una parte (USA, Gran Bretagna, Francia, più Taiwan in rappresentanza della Cina non comunista fino al 1971), e quelle comuniste dall'altra (URSS e Cina comunista dal 1971), rendeva possibile un tavolo di confronto fra i due blocchi, ed eventualmente anche tra questi e il blocco dei paesi non-allineati sorto a Bandung nel 1955, senza per questo che il sistema di voto permettesse di decidere al di fuori dell'accordo di tutti i membri permanenti. Il problema dei ritiri che aveva duramente colpito il prestigio della Società delle Nazioni, fu così scongiurato. Prova ne fu il fatto che l'ONU riuscì a superare anche la dura crisi dei missili di Cuba del 1962, momento di massima tensione tra i due blocchi, che per fortuna (ma anche grazie alla possibilità di aprire un confronto mondiale in diretta televisiva al palazzo di vetro) rimase solo una prova di forza e non, come aveva minacciato di essere, una guerra nucleare su scala globale.

Un'altra prova fu il superamento del periodo della rivoluzione culturale del '68, molto critica nei confronti del sistema di Yalta. La rivoluzione culturale nei paesi del blocco comunista premeva per un avvicinamento alla liberaldemocrazia e al libero

mercato, mentre, nei paesi capitalisti guardava con indulgenza e alle volte con una per nulla velata simpatia ai regimi socialisti e comunisti, e, sia in Europa che negli USA, si scontrava spesso con la condotta del governo della superpotenza del blocco capitalista. La rivoluzione incise profondamente sul piano culturale e dei costumi, ma non riuscì a scalfire il sistema di Yalta; L'ONU, così come era stato ideato dai suoi fondatori, passò ancora una volta indenne.

Per tutto il corso della Guerra Fredda, gli Stati Uniti avevano coalizzato attorno a sé, all'interno della NATO, i paesi dell'Europa occidentale. Così come la Francia e l'Inghilterra erano state coalizzate attorno all'idea che un'egemonia americana fosse preferibile a un'egemonia nazi-fascista o nipponico-militarista, nella guerra fredda gli europei preferirono di nuovo l'egemonia USA a quella che poteva venire da Mosca. La scelta dell'Europa fu una scelta di debolezza, che non poté nemmeno essere allargata ai paesi dell'Europa orientale, e che per essere attuata, ebbe ancora bisogno di un super-finanziamento americano – il piano Marshall.

Questa debolezza nei confronti degli USA e della potenza comunista russo-cinese, era a tal punto palese, che in Europa solo la Francia di De Gaulle, con un passato di ostinata bellicosità nei confronti degli USA anche durante il conflitto mondiale, osò metterla in discussione.

In questo scenario, l'Europa, già unita militarmente all'interno della NATO, ed economicamente dal Piano Marshall, riesumò l'idea di un proprio destino federale come unica possibilità per guadagnare nel lungo periodo una credibilità tale da poter tornare a dialogare sul piano di parità con le due superpotenze.

L'Unione Europea, sorta nel 1951 a partire dal nucleo originale della Comunità europea del carbone e dell'acciaio, ha mosso i primi passi con l'istituzione di un mercato comune che si è progressivamente allargato fino a conglobare sostanzialmente gli stessi paesi che erano parte della NATO.

Al crollo del regime sovietico sul finire degli anni Ottanta, e al parallelo crollo della cortina di ferro in Europa (1989), il vecchio continente rilanciò ulteriormente la propria scommessa sulla Federazione, che avrebbe dovuto superare, come era nelle ambizioni dei suoi padri fondatori, lo stato di unione commerciale e integrarsi completamente a

livello economico, militare e politico. In questo scenario, in concomitanza con il disfacimento della federazione sovietica, fu varato per la prima volta da decenni con grande prontezza di riflessi da parte europea, il trattato di Maastricht (1992). Se sul piano militare un sistema di difesa collettiva venne presentato prematuramente, e fu quindi bocciato dalle gelosie nazionali e specialmente quelle francesi (fallimento della CED nel 1952), Maastricht aveva invece portato l'Unione a consolidarsi definitivamente almeno sul piano economico, con l'approdo alla moneta unica per 12 paesi nel 2002, e con l'allargamento a 25 stati, che altro non è che la riunificazione con quella parte d'Europa che era stata fino agli anni Novanta sotto l'egida comunista. Tenendo presenti questi sviluppi, avvenuti in seno all'Europa Occidentale e ormai a tutto il continente, è comprensibile che gli Stati Uniti abbiano sempre privilegiato il dialogo con i partners europei all'interno dell'alleanza militare NATO (nella quale per la superiorità militare erano e sono leader indiscussi), piuttosto che su un piano di parità, con l'Unione Europea, ormai concorrente economica e, con l'Euro, anche finanziaria e monetaria sullo scenario globale. Tuttavia, la sopravvivenza della NATO come sede del dialogo privilegiato con l'Europa, è entrata in crisi contemporaneamente alla scomparsa della ragion d'essere che aveva portato alla sua nascita e al suo rafforzamento: la rivalità con il blocco comunista.

1.4 Dal bipolarismo alla concorrenza globale

Con la fine dell'URSS, è finito anche il mondo bipolare. Dopo il 1991, gli USA sono rimasti, per auto-definizione, l'unica superpotenza superstite. Ma dobbiamo chiederci fino a che punto questa lettura sia realistica.

Se la Russia è oggi assai meno concorrenziale degli Stati Uniti sul piano economico, è da notare che ancor meno lo era stata durante la sua storia come regime del socialismo reale (lo stesso crollo dell'URSS è stato addebitato a un'insufficiente capacità economica). La potenza russa era di origine squisitamente militare e tecnologica, e solo su questo piano essa poteva dirsi alla pari degli Stati Uniti. Tuttavia, a partire dalla fine

del secolo scorso, gli Stati Uniti hanno trovato nell'Unione Europea, nel Giappone, nella Cina e in numerosi paesi in via di sviluppo, validissimi concorrenti commerciali. A differenza di queste potenze -emergenti e non- gli Stati Uniti hanno continuato a finanziare dispendiosamente la propria potenza militare, specialmente sul versante dell'alta tecnologia, per sua natura molto costosa. Ai tempi della guerra fredda, il concorrente degli Stati Uniti -il blocco comunista- era anch'esso coinvolto più che mai nella continua dispersione dovuta alla corsa agli armamenti, mentre questo non si può dire delle attuali potenze concorrenti: l'Unione Europea, il Giappone, la Cina e gli altri paesi emergenti sono assai più interessati a un lancio della loro economia su scala globale che a un riarmo generale.

Per individuare le dimensioni di questo gap di spesa relativa al settore militare, possiamo ricordare che nel 2002, praticamente il primo anno di guerra al terrorismo dopo l'11 settembre, gli USA non solo erano, come sempre, saldamente in testa nella lista delle spese degli stati mondiali per gli armamenti, ma superavano la somma delle spese dei seguenti 5 paesi messi insieme (Cina, India, Russia, Francia e Gran Bretagna) se il calcolo è fatto in base alla parità del potere d'acquisto, e addirittura dei 18 paesi che li seguono nella lista, se nel calcolo viene considerata la cifra, espressa in dollari USA, al tasso di cambio sul mercato².

L'economia statunitense, oltre alle spese militari, è gravata da un ormai ventennale deficit della bilancia commerciale, che testimonia l'accresciuta concorrenzialità degli altri paesi. Il disavanzo è stato finanziato massicciamente dall'acquisto di buoni del tesoro statunitensi da parte di investitori stranieri (tra cui spiccano i cinesi)³. D'altra parte proprio nella percentuale totale di investimenti diretti esteri mondiali, gli Stati Uniti sono passati dal 37,3% del 1980 al 20,7% attuale, mentre si è nettamente allargata

² Il dato è citato da Timothy Garton Ash in *Free World – America, Europa e il futuro dell'Occidente*, Bibliografia. Originariamente in *Sipri Yearbook 2003- Armaments, disarmament and international security*, pubblicato da Oxford University Press, Agosto 2003.

³ Dominick Salvatore, *Economia monetaria internazionale*, pagg.19-25, Bibliografia. Salvatore mostra come gli USA abbiano avuto il loro primo forte disavanzo nel 1971. A partire dal 1973 la bilancia dei pagamenti ha fatto sempre registrare un passivo, con l'eccezione degli anni 1979, 1982, 1985, 1989 e 1998.

la quota dell'Unione Europea, e iniziano ad affacciarsi i maggiori paesi in via di sviluppo (vedi tabella 1.1)⁴.

A ulteriore testimonianza della tutt'altro che dominante concorrenzialità dell'economia americana, la tabella 1.2 mostra come nella quota di esportazione delle merci, gli Stati Uniti siano passati dal 15% del 1954 al 9% attuale, mentre è rimasta stabile la quota dell'Unione Europea e sta nettamente emergendo la quota cinese.

Il dato più significativo per avere un'idea del peso economico di una potenza, è certamente il prodotto interno lordo a parità di potere d'acquisto. Nel 2005 questo valore calcolato in milioni di Dollari USA dal Fondo Monetario Internazionale, vedeva l'Unione Europea in leggero vantaggio sugli Stati Uniti: 11,7 milioni contro 11,6. La Cina è già a oltre 7 milioni⁵.

Tabella 1.1 - INVESTIMENTI DIRETTI ESTERI (Milioni di \$ USA)				
	1980	1990	2000	2004
UE 25	37,8	45,1	49,5	53,3
USA	37,3	24,1	21,4	20,7
Giappone	3,4	11,3	4,5	3,8
Cina	0,0	0,2	0,5	0,4
Ec.Sviluppate	87,0	91,7	85,5	88,5
PVS	13,0	8,3	14,1	10,6

⁴ La tabella è realizzata grazie ai dati forniti dalla United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD), Bibliografia.

⁵ Fonte: International Monetary Fund, *World Economic Outlook Database*, Bibliografia. La Banca Mondiale fornisce dati molto simili, attribuendo un vantaggio superiore all'UE: 12 milioni contro 11,6. La Cina, anche secondo la Banca Mondiale è già oltre i 7 milioni (7,3), anche non calcolando Hong Kong e Macao.

Tabella 1.2 - ESPORTAZIONI DI MERCI (Milioni di \$ USA)

	1954	1964	1974	1984	1994	2000	2004
UE 25	38,8	43,6	40,9	37,8	40,7	37,9	40,4
USA	15,0	14,7	11,6	11,4	11,9	12,1	9,1
Giappone	1,9	3,8	6,5	8,7	9,2	7,4	6,3
Cina	1,3	1,3	0,8	1,3	2,8	3,9	6,4
India	1,4	1,0	0,5	0,5	0,6	0,7	0,8
Ec.Sviluppate	65,7	71,6	67,0	66,6	69,9	65,7	63,1
PVS	29,5	22,3	28,3	26,9	27,6	31,6	33,5

Gli Stati Uniti, sedicenti unica superpotenza globale, si ritrovano quindi a fronteggiare:

- Un'Unione Europea potenza economica
- Una Cina potenza economica emergente, la cui concorrenzialità è già ampiamente attiva in molti settori, in più enorme potenza demografica, e quindi in prospettiva anche militare (almeno a livello regionale)
- Una Russia intatta potenza nucleare e potenza non convenzionale (armi di distruzione di massa) che, ancora oggi, mantiene, assieme agli USA, la possibilità di scatenare una guerra a distruzione totale.
- Una quantità di Paesi in via di sviluppo ormai economicamente concorrenziali ed esplosi demograficamente (India, Indonesia, Brasile e altri)

Se non esiste più un sistema dei blocchi, non esiste nemmeno più uno schema che possa inquadrare l'emergere di questi nuovi elementi di concorrenzialità. Questo vale soprattutto per i paesi poveri, alcuni dei quali ormai seriamente sulla via dello sviluppo economico e sociale: se questi un tempo erano in qualche modo controllati dal blocco comunista, che, in un certo senso, si era posto alla guida dei popoli poveri limitandone molto le spinte aggressive, oggi essi si trovano a correre a 'briglia sciolta'. In quest'ottica non è sorprendente l'emergere di fenomeni inquietanti e destabilizzanti, come il terrorismo fondamentalista attuale. Di conseguenza non stupisce nemmeno che, proprio alla dissoluzione del blocco comunista, gli Stati Uniti sentano più che mai come possibile, e quindi minaccioso, un armamento non convenzionale di alcuni di questi paesi: le tensioni con la Korea del Nord e l'Iran e la guerra in Irak, infatti, a differenza della guerra in Afghanistan (che era la reazione a un preciso attacco terroristico

convenzionale), nascono dalla percezione del governo americano di una tendenza alla proliferazione delle armi di distruzione di massa in quei paesi poveri nei quali è diffusa l'idea che la propria povertà sia causata dalla condotta dell'Occidente (colonialismo prima, egemonia USA poi). Non è una coincidenza che tutto ciò emerga oggi: dalla fine del bipolarismo, infatti, è venuto a mancare il quadro all'interno del quale tutte queste latenti conflittualità erano in qualche modo contenute. Estinta la ragion d'essere della formazione dei due blocchi, e vale a dire la contrapposizione tra la gestione comunista e quella (ormai affermata) liberaldemocratica del mondo, quelli che una volta erano stati satelliti dell'uno o dell'altro blocco, non hanno più motivo di aderire all'uno o all'altro modello e si sono gettati chi nella concorrenza del mercato globale, chi nelle vecchie guerre civili e tribali, chi nel tentativo di rilanciare la propria potenza nazionale.

In reazione a questa rapida disgregazione dei blocchi, il tentativo della Russia, all'indomani del crollo del bipolarismo, di creare una Comunità di Stati Indipendenti (1991) che non disgregasse il vecchio impero russo-sovietico non ha avuto molto successo (rivoluzione arancione in Ucraina, guerra in Cecenia etc.) e, analogamente, anche il tentativo degli Stati Uniti di relazionarsi con l'Europa attraverso la vecchia NATO, sembra sempre più al di fuori delle circostanze storiche contemporanee, come la difficilissima relazione tra gli alleati ha dimostrato nella guerra del Kosovo del 1999.

L'allargamento della NATO a tutti i paesi dell'ex Patto di Varsavia (Russia inclusa, anche se quest'ultima ha sottoscritto un patto separato che esclude l'unificazione dei comandi militari), significa che l'Alleanza Atlantica non ha più uno scopo peculiare e fondante, un collante che la tenga strettamente coesa come ai tempi della guerra fredda. Uno dei primi segretari della NATO, Lord Ismay affermò con una celebre formula che l'Alleanza era stata concepita per «mantenere gli Americani dentro (l'Europa), i russi fuori (dall'Europa) e i tedeschi sotto (il controllo di tutti)». Oggi nessuna di queste tre regole è più valida, e il tentativo di rinvigorire la NATO in occasione della guerra al terrorismo, è durato solo fino al conflitto in Afghanistan, dal momento che Francia e Germania hanno ritenuto già il conflitto in Irak come non facente parte della campagna contro il terrorismo.

Il duopolio USA-alleati / URSS-alleati può essere storicamente considerato come una co-gestione, anche se conflittuale, del mondo. L'ONU, come è stato ideato, era il centro simbolico del confronto tra i due blocchi, ed eventualmente tra i paesi che tentavano di porsi fuori da questa logica e che non a caso, chiamavano se stessi Non-allineati o neutrali, a testimonianza della loro incapacità anche nominale di creare un terzo polo credibile.

Oggi il mondo, uscito dalla logica dei blocchi, è divenuto un mondo a concorrenza globale, nel quale ogni possibile protagonista mette in campo i propri specifici elementi di potenza: l'Unione Europea la forza economica, la Russia il proprio arsenale non convenzionale con il suo enorme potere contrattuale, la Cina, l'India e i paesi in via di sviluppo la freschezza e l'esplosività del loro emergere. Gli Stati Uniti, come potenza economica, militare, tecnologica godono di un'egemonia che è quindi minacciata da un numero sempre maggiore di nuove prospettive e nuovi campi di gioco, e non più dalla sola presenza di un monolitico blocco contrapposto del quale, bene o male, si conoscevano punti di forza e limiti.

L'organizzazione internazionale universale, ad oggi, non è ancora riuscita a fare i conti con questo assetto strategico più anarchico, e quindi, potenzialmente, assai più destabilizzante. La sua riforma è quindi tema attuale, perché una riforma dell'ONU presuppone quel ripensamento dell'assetto mondiale che ancora non è arrivato a maturazione, e che proprio per questo forse, non ha ancora permesso alle grandi potenze di trovare un accordo sulla redistribuzione dei ruoli all'interno dell'ONU stesso.

Il crollo del muro di Berlino in Europa, e del bipolarismo a livello mondiale, può far pensare che il fabbisogno di difesa militare degli Stati Uniti fosse destinato a diminuire, una volta cessata la minaccia sovietica. Tuttavia: 1) gli Stati Uniti devono ancora mantenere una parità nucleare con la Russia 2) devono fronteggiare la possibilità tecnologicamente sempre più probabile di una proliferazione delle armi di distruzione di massa, che si gioca oggi sul doppio piano degli stati e del terrorismo internazionale 3) sono rimasti gli unici gestori dell'ordine mondiale, essendo l'unica potenza militare con capacità di intervento significativo sullo scenario globale, monopolio alimentato dalla superiorità tecnologica dei mezzi e dalla capacità logistica unica dell'esercito USA.

Gli Stati Uniti sono quindi ancora impegnati, nonostante la fine del bipolarismo, nella gestione di una superiorità militare che si gioca sul duplice piano della guerra convenzionale e delle armi di distruzione di massa.

Sul piano convenzionale gli Stati Uniti possiedono oggi:

- Il *vantaggio qualitativo* in tecnologia militare e copertura strategica: sistema satellitare, basi d'appoggio in tutti i continenti, mezzi (specialmente aeronautici e missilistici) con prestazioni superiori.
- Il *vantaggio quantitativo*: nel numero di mezzi utili per la *power projection* (proiezione di potenza). Ad esempio gli USA sono attualmente l'unica potenza con una flotta significativa di portaerei, e quindi di aviazione imbarcata, indispensabile per la proiezione di potenza convenzionale su scenari distanti dalla madrepatria⁶.

L'attacco convenzionale del terrorismo islamico ha comunque dimostrato la difficoltà della vecchia superpotenza bipolare statunitense nell'adeguarsi a un nuovo tipo di conflitto entro il quale buona parte dei propri mezzi e delle proprie strategie da guerra fredda risultano oggi inefficaci. È pur vero che il terrorismo internazionale non è l'unica minaccia avvertita dagli Stati Uniti (vedi Iran e Korea), e che quindi gli armamenti e le strategie convenzionali non sono certo divenute di colpo obsolete.

Sul piano delle armi di distruzione di massa, gli Stati Uniti mantengono con la Russia gli unici due arsenali nucleari in grado di scatenare un olocausto totale. La tabella 1.3⁷ mostra chiaramente come il duopolio USA-Russia in campo nucleare sia ancora intatto, mentre le altre potenze nucleari, tra cui le potenze europee Francia e Regno Unito, dispongono al massimo di un numero di testate sufficiente a una strategia di risposta limitata o deterrenza minima.

⁶ *Military Balance*, International Institute for Strategic Studies, Bibliografia. Gli USA possiedono in attività 12 superportaerei e 12 portaerei leggere, oltre ad alcune altre unità in riserva, 1 paesi UE (Gran Bretagna, Francia, Italia e Spagna) 1 superportaerei e 5 portaerei leggere, la Russia e il Brasile 1 superportaerei, l'India e la Thailandia 1 portaerei leggera. Il divario tra le possibilità americane e quelle di qualsiasi altra potenza in questo ed in altri settori è quindi un divario da vera 'superpotenza'.

⁷ La tabella è realizzata a partire dai dati del *Bullettin of the Atomic Scientists*, Bibliografia. I dati sono stati confrontati con da altre fonti scientifiche e giornalistiche. Essi sono approssimati, anche perché degli arsenali di molti paesi abbiamo notizie imprecise.

Tabella 1.3 - LE POTENZE NUCLEARI			
Stati	Testate Attive	Riserve presunte	Anno
USA	5500	10000	2006
RUSSIA	3800	10000-12000	2005
CINA	400	-	2003
FRANCIA	350	-	2005
REGNO UNITO	200	-	2005
ISRAELE	75-200	-	2002
INDIA	40-50	-	2005
PAKISTAN	24-48	-	2002
COREA NORD	?	-	2006

In questo scenario, la Russia, una volta aiutata dall'Occidente a superare la crisi economica ereditata dal sistema sovietico, potrebbe completare quell'avvicinamento già iniziato con l'adozione sempre più convinta del libero mercato e della democrazia, attraverso una stretta alleanza o addirittura un'associazione all'Unione Europea. L'asse Parigi-Berlino-Mosca formatosi in occasione della guerra in Irak (2003) può essere letto come un primo sintomo di questa tendenza. Seguendo questa ipotesi, la Russia avvicinerrebbe il proprio enorme know-how militare (oggi dormiente a causa della crisi economica ma non ancora decaduto in tutti i suoi aspetti a livello tecnologico) e specialmente il proprio arsenale di armi di distruzione di massa alla solidità economica dell'Unione Europea, con il rischio, soprattutto per gli Stati Uniti, di veder sorgere una potenza che unisca un'enorme area di libero scambio industrialmente e tecnologicamente molto sviluppata a una rinnovata capacità strategico-militare. Per gli Stati Uniti avere un concorrente militare e uno economico separati è diverso che avere entrambe le cose unite all'interno di una solida alleanza o addirittura nella stessa federazione. Ricordiamo che nel 2005, anche Estonia, Lettonia e Lituania, tre paesi dell'ex-Federazione Russa, sono divenuti membri dell'Unione Europea.

1.5 Nazioni Unite: le aspettative

L'assenza di un equilibrio mondiale da ormai almeno un decennio e mezzo, assieme all'emergere sempre più pressante di problemi globali, quali il rapporto con la tecnica, l'ambiente, il terrorismo, la proliferazione della armi di distruzione di massa, gli squilibri economici e sociali, fa convergere sull'organizzazione internazionale tutte le aspettative affinché un nuovo equilibrio possa essere formulato. Tuttavia ciò appare oggi particolarmente difficile, se pensiamo che con l'apertura del mondo, gli operatori economici (aziende, mondo della finanza) ma anche gli operatori culturali (networks, ideali sociali e politici, opinione pubblica) si muovono con agilità sul piano globale, quando invece il potere politico pare ancora bloccato sul piano nazionale o tutt'al più regionale.

Mentre scriviamo non sappiamo se una riforma dell'ONU saprà effettivamente raggiungere un così elevato obiettivo, ma è difficile trovare un altro forum nel quale tutti i principali attori possano trovarsi e dialogare fra loro. Nel G-8, che pure è stato talvolta chiamato in causa⁸, non siedono i paesi in via di sviluppo (nemmeno la Cina!), e in ogni caso manca la legittimità e quindi il consenso che potrebbe svilupparsi attorno alle Nazioni Unite, mentre la diplomazia bilaterale, come la diplomazia delle conferenze sembrano distanti da questa capacità, non meno di quanto lo fossero già prima della nascita della Società delle Nazioni.

Quali potranno essere quindi le aspettative delle varie parti rispetto a questa riforma dell'ONU di cui ormai tutti sentono, seppur con sensibilità diverse, l'esigenza?

Ora che è stato brevissimamente disegnato un quadro dell'evoluzione delle relazioni internazionali e che è stata data una chiave di lettura della sua attuale conformazione, è possibile addentrarci con più solidi elementi nel vero cuore di questo nostro studio: la riforma delle Nazioni Unite e le aspettative che in essa sono riposte, con particolare interesse per le scelte ideali e strategiche degli Stati Uniti e dell'Europa. Prima di fare

⁸ Il Times, ad esempio, nel suo articolo *And when the great wave fell back, the UN stood revealed, notably useless* (Tim Hames, Bibliografia), suggerisce al governo della Gran Bretagna di promuovere la trasformazione del G8 prima in G10 (allargando a Cina e India) successivamente, in circa un decennio, in G15 (più Messico, Brasile, Sudafrica, Indonesia e Australia) ed eventualmente in G18 (con Argentina, Nigeria e Korea Sud), creando così una sorta di Consiglio di Sicurezza più moderno, rappresentativo e flessibile. Sempre sul Times, anche David Owen in *G8 to G9: a formula for democracy* (Bibliografia) propone in alternativa a quella che vede una improbabile riforma delle Nazioni Unite, l'allargamento progressivo della membership all'interno del G8.

questo, è però necessario soffermarci seppur, come faremo nel prossimo capitolo, brevemente, sulle analogie e sulle differenze che storicamente hanno caratterizzato i due continenti, le due culture, le due distinte impostazioni strategiche.

Capitolo 2

Europa e USA: origini comuni e origine delle differenze

2.1 Da coloni europei a cittadini americani

*“Noi abbiamo come nostra possibilità il potere di ricominciare il mondo ancora una volta. Una simile opportunità, non si è data dai tempi di Noè fino ad ora. La nascita di un nuovo mondo è imminente.”*⁹ – Thomas Paine, padre fondatore degli Stati Uniti

Se ha senso parlare di una cultura europea e di una cultura americana, e la cosa come si vedrà non è così scontata, il primo aspetto da evidenziare riguarda la differenza nel passato tra queste due: la cultura europea è molto più antica di quella americana.

L'epoca delle esplorazioni geografiche sistematiche e, successivamente, della grande colonizzazione europea, si apre di fatto, per quanto riguarda il continente americano nel XVI secolo. Dato che i coloni europei soppiantarono e cancellarono -o quasi- ogni cultura indigena, si può far risalire a quest'epoca il reale inizio di una storia e di una cultura americane, così come oggi le conosciamo: tutto ciò che venne prima dell'europeizzazione del continente, infatti, altro non è che la storia e la cultura di quelle civiltà che non a caso chiamiamo pre-Colombiane (cioè precedenti all'arrivo europeo) e che hanno contribuito in scarsa misura alla genesi della cultura americana.

L'Europa si è costituita per stratificazioni successive in un lungo periodo: cultura greco-romana prima, cristianesimo poi, filosofia classica, scolastica e moderna, democrazia antica della polis e democrazia contemporanea degli stati nazionali, metodo scientifico, illuminismo e secolarizzazione. In America queste successive sedimentazioni arrivano tutte d'un colpo assieme ai coloni, ma si trovano gettate in condizioni completamente diverse e nuove per gli europei che si spingevano alla conquista del nuovo mondo.

Come scriveva infatti nel 1893 Frederick Turner:

*“Fino ad oggi la storia americana è stata, in larga misura, la storia della colonizzazione del Grande Ovest. L'esistenza di una superficie di terre libere e aperte alla conquista, la sua retrocessione continua e l'avanzata dei coloni verso occidente, spiegano lo sviluppo della nazione americana.”*¹⁰

“Nel caso di molte nazioni lo sviluppo si è svolto entro un'area assai limitata; e, se la nazione ha subito un processo di espansione, ha incontrato nel suo cammino altri popoli in fase

⁹ Thomas Paine, *Common sense*, Philadelphia, W. & T. Bradford, 1776, Appendice, §21, Bibliografia, traduzione mia.

¹⁰ F.J. Turner, *La frontiera nella storia americana*, pag.31, Bibliografia.

evolutive e li ha conquistati. Ma nel caso degli Stati Uniti siamo di fronte a un fenomeno molto diverso. Limitando la nostra attenzione alla costa atlantica, abbiamo il solito fenomeno dello sviluppo delle istituzioni in una zona limitata, come il progressivo consolidarsi del governo parlamentare, il differenziarsi del semplice governo coloniale in organi complessi, il passaggio da una società industriale primitiva, senza divisione qualificata del lavoro, a una civiltà industriale di prim'ordine. Ma abbiamo, anche, oltre questo, il ripetersi del processo evolutivo in ogni zona raggiunta nel cammino di espansione verso Ovest. Così lo sviluppo della nazione americana ha non solo documentato un'avanzata su un'unica linea, ma anche un ritorno a condizioni primitive su una linea di frontiera in continuo spostamento e un nuovo sviluppo in questa zona. Lo sviluppo sociale americano è stato un inizio continuo, un punto di partenza sempre nuovo, su una frontiera mobile. Questa rinascita perenne, questa fluidità della vita americana, questa espansione verso l'Ovest con tutta la sua gamma di infinite possibilità, il suo contatto continuo con la semplicità della società primitiva, alimentano e forniscono le forze che dominano il carattere degli Americani. Il punto di vista vero per capire la storia di questa nazione non è la costa che guarda l'oceano Atlantico, ma il grande West.”¹¹

Dobbiamo riflettere non solo sulle caratteristiche del nuovo mondo, ma anche sulle vicende e le esigenze che spinsero alla sua colonizzazione e sulle stesse caratteristiche antropologiche di coloro che la intrapresero. I cosiddetti ‘*Pilgrim Fathers*’ (padri pellegrini) arrivati nei primi decenni del Seicento a bordo del celebre *Mayflower* (1620), furono il prototipo simbolico dell'emigrazione nel nuovo mondo di cittadini europei che volendo approdare in una terra libera -libera perché vuota- dove poter professare in tranquillità la propria fede religiosa e il proprio credo politico. Essi lasciavano l'Europa della Guerra dei Trent'anni e delle persecuzioni religiose che avevano luogo sia nel continente che nell'Inghilterra di Oliver Cromwell, nella quale la rivoluzione parlamentare era stata tradita dall'istituzione di una dittatura a carattere fondamentalista, capace di far rimpiangere perfino il restaurato assolutismo teocratico di James I, che la rivoluzione stessa aveva voluto abbattere. Se consideriamo come tutto ciò avveniva in Europa proprio mentre l'emergere del capitalismo, della scienza e della tecnologia moderna stavano ampiamente dimostrando la possibilità di migliorare le condizioni economiche e sociali, possiamo comprendere con quale forza la frustrazione delle genti europee abbia potuto alimentare il flusso migratorio verso il nuovo mondo.

La Costituzione americana, sebbene formulata oltre un secolo e mezzo dopo (1787), deve molto all'impostazione che la particolarità di quest'ondata migratoria impresso alla

¹¹ F.J.Turner, *La frontiera nella storia americana*, pagg. 31-32, Bibliografia.

storia degli Stati Uniti, specialmente sulla costa atlantica. Una prima bozza delle Costituzioni di quelle che diverranno le tredici colonie, e in seguito gli Stati Uniti, può essere considerato il ‘*Mayflower Compact*’, firmato mentre i padri pellegrini erano ancora a bordo della nave, ma già pensavano al futuro assetto della reciproca convivenza civile:

“(…)tra tutti i presenti, in presenza di Dio, solennemente e mutualmente, stabiliamo l’uno con l’altro di unirci in un civile corpo politico, al fine di darci un ordine, di preservarci e di appoggiarci l’un l’altro ai fini sopra citati; e a questo riguardo virtuosamente approviamo, costituiamo e ordiniamo le seguenti giuste ed eque leggi, ordinanze, atti, costituzioni, e funzioni, pensate per il bene comune della colonia a cui noi tutti promettiamo di sottometterci e obbedire.”¹²

Oltre a questa particolare e fondamentale esperienza dei padri pellegrini, l’America divenne la meta privilegiata di moltissimi europei in cerca di una vita nuova, di maggiori possibilità, di un sogno di benessere e ricchezza. Come ci ricorda ancora Turner:

“Sin dal tempo in cui la flotta di Colombo entrò nelle acque del Nuovo Mondo, l’America è stata un’altra cosa, e gli abitanti degli Stati Uniti hanno assunto il loro tono particolare dall’espansione incessante che non solo è stata accessibile a tutti ma è stata addirittura inevitabile per loro. (...) ogni frontiera fornì un nuovo campo all’occasione, una via di scampo alla schiavitù del passato; e la freschezza e la fiducia, il disdegno per ciò che rappresentava la vecchia società, l’impazienza di liberarsi dai suoi vincoli e dalle sue idee, l’indifferenza per i suoi insegnamenti, hanno accompagnato la frontiera. Ciò che il Mediterraneo rappresentava per i Greci, perché recideva i legami della consuetudine, offriva nuove esperienze e suscitava nuove istituzioni e attività, questo, e qualcosa di più, ha rappresentato direttamente per gli Stati Uniti, e più remotamente per le nazioni d’Europa, la frontiera nel suo avanzare e nel suo continuo restringersi. E ora, a quattro secoli dalla scoperta dell’America, alla fine di cento anni di vita all’ombra della costituzione, la frontiera si è chiusa, e con essa si è chiuso il primo periodo della storia americana.”¹³

Caratteristica dell’emigrazione verso gli Stati Uniti è il continuo arricchimento di quello che è poi stato chiamato *melting pot*, letteralmente il ‘crogiolo’, all’interno del quale i vari elementi delle diverse identità nazionali, etniche, religiose e sociali via via portate dai coloni e dai flussi migratori sono gettate e mescolate in una forma tutta particolare

¹² William Bradford, *Of Plymouth Plantation: 1620-1647*, Bibliografia, traduzione mia.

¹³ F.J.Turner, *La frontiera nella storia americana*, pagg. 63-63, Bibliografia.

di multiculturalismo, che dalla fine dell'Ottocento ad oggi, ha finito per coinvolgere anche i popoli provenienti dai continenti non europei e gli schiavi di origine africana, anche se dobbiamo ricordare come in America il processo di superamento della segregazione razziale –specialmente nei confronti dei neri- rimase ancora incompiuto fino alla seconda metà del Novecento.

L'esistenza di una questione della soggiogazione-sterminio dei popoli nativi prima, della schiavitù contemporaneamente, e della segregazione poi, non ha impedito in buona parte della cultura americana, come ci testimonia Turner, l'emergere di una determinata tendenza a vedere nell'esperienza della formazione americana, un fenomeno unico ed eccezionale, che ha dato vita a una costituzione e a un assetto istituzionale e sociale superiore a quello europeo, che invece, agli occhi di molti americani, non ha mai saputo evitare, dall'oscurantismo medioevale, alla Guerra dei Trent'anni, al Terrore della rivoluzione francese, ai più recenti conflitti mondiali, l'emergere di regimi fondamentalisti e assolutistici e dei conflitti totali che questi avevano via via scatenato. L'America, agli occhi dei suoi fondatori, non aveva né doveva avere niente di tutto ciò: niente fondamentalismi, niente persecuzioni in base a religione e credo, niente pontefici universali, niente monarchi, niente aristocrazia.

In un'epoca in cui la natura ostile veniva piegata, si abbattevano foreste, si trasformavano velocemente praterie in campi coltivati, ovunque dal nulla sorgevano città e villaggi, non può nemmeno sorprendere l'emergere di un ideale, il cosiddetto 'Manifest destiny', che promuovesse e giustificasse tutto ciò. Il destino manifesto fu così espresso in un celebre pezzo giornalistico di John O'Sullivan:

“E questo diritto ci appartiene, in virtù del nostro *destino manifesto* a coprire e possedere l'intero continente che la Provvidenza ci ha concesso per lo svolgimento del *grande esperimento* della libertà e dell'auto-governo federale a noi affidato.”¹⁴

Questo richiamo alla provvidenza divina, e alla unicità storica del '*grande esperimento*' americano, che emerse la prima volta con chiarezza in concomitanza all'annessione del Texas che rischiava di cadere nelle mani del Messico spagnolo, si affiancò ben presto

¹⁴ John L. O' Sullivan, "Manifest Destiny" editorial, *New York Morning News*, 27/12/1845, traduzione e corsivi miei, Bibliografia.

alla formulazione della Dottrina Monroe («l'America agli americani», 1823, secondo la quale il colonialismo europeo doveva rimanere estraneo al continente e lasciare liberi i suoi popoli) ma anche alla definitiva cancellazione della libertà e della cultura dei nativi, colpevoli di non essersi sempre e prontamente adeguati alla civiltà dei bianchi, di non aver fatto spazio all'avanzare dell'uomo nuovo, l'uomo americano, l'uomo che aveva saputo superare le debolezze del continente europeo, creandosi una nuova patria nel 'Nuovo Mondo'.

A testimonianza del fatto che la teoria del destino manifesto è un tema che ritorna nella cultura americana, vale la pena considerare le parole del principale promotore della Società delle Nazioni, il presidente Wilson:

“Questo è il tempo in cui la democrazia dovrà provare che la sua purezza e il suo potere spirituale sono destinati a prevalere. È senza dubbio il *destino manifesto* degli Stati Uniti quello di operare affinché questo spirito prevalga.”¹⁵

I richiami di carattere spirituale, come i tuttora attuali appelli a Dio nei discorsi pubblici dei presidenti degli Stati Uniti (tra cui il giuramento presidenziale che si chiude con il tradizionale “*so help me God*”) sono cosa normale negli Stati Uniti moderni, quando invece nessun presidente, oggi, nell'Europa delle secolari guerre di religione, potrebbe invocare Dio nei propri discorsi pubblici, mentre rappresenta la totalità della popolazione e quindi delle fedi e dei credi politici, senza sollevare le proteste di almeno una grossa fetta dell'opinione pubblica (tale è ancora la memoria storica europea!). Negli Stati Uniti quel Dio è invece un dio di tutti, un dio che va oltre le diversità confessionali, un dio che non urta (o comunque urta assai poco) le sensibilità particolari, proprio perché la co-esistenza dei diversi credi non è mai stata messa in discussione. Forse anche a partire da questo gap costituzionale è possibile comprendere il forte sospetto americano per ogni fondamentalismo religioso, che è invece dato più come scontato nella cultura europea. Non è un caso che il termine '*fundamentalism*' si sia diffuso proprio a partire dagli Stati Uniti, dove era originariamente usato per indicare

¹⁵ Woodrow Wilson, Ottavo messaggio annuale, 7 Dicembre 1920, Archivio documenti della Presidenza degli Stati Uniti d'America, traduzione e corsivo miei, Bibliografia.

l'integralismo di alcuni gruppi religiosi cristiani che intendono sostituire alle fondamenta comuni della Costituzione, i *fondamenti* delle proprie fedi particolari.

2.2 Gli Stati Uniti come prima Unione Europea

Non sono stati solo gli americani, nel corso della storia, ad attribuire alla cultura e alle istituzioni degli Stati Uniti un carattere di unicità ed eccezionalità: il francese Alexis de Tocqueville (1805-1859) che nel 1831, inizialmente per studiare il modello carcerario americano, intraprese un viaggio negli Stati Uniti, rimase a tal punto impressionato dalla società americana da dedicare vari anni della sua vita alla stesura di un'opera -*La democrazia in America*- che ancor oggi è considerata una riflessione imprescindibile per la comprensione della cultura statunitense. Vediamo cosa Tocqueville ci dice nella sua opera a proposito della Costituzione degli Stati Uniti, così come essa nacque dallo spirito della Convenzione di Philadelphia:

“Le attribuzioni del governo federale furono pertanto definite accuratamente, e si dichiarò che tutto ciò che non era compreso in esse rientrava nell'ambito delle attribuzioni dei governi statali. Così il governo degli Stati rappresentò il diritto comune, il governo federale l'eccezione.”¹⁶

Ma proprio questo altro non è che il principio di sussidiarietà, qualificato come principio-cardine anche dall'Unione Europea nel suo Trattato di Maastricht! La nascita della Federazione Americana, se ben guardiamo, ha anche altri tratti in comune con l'evoluzione dell'Unione Europea: un gruppo di stati (in America le 13 colonie) si coalizzano di fronte a una grave minaccia (per l'America il sempre più asfissiante giogo britannico, per l'Europa il rischio di una terza ricaduta nella guerra totale) fino a giungere a una sempre più stretta integrazione (in America passaggio da confederazione a fini bellici a federazione con una Costituzione unica, in Europa passaggio dal Mercato Comune all'Unione Europea) e, infine, la creazione di un'unica potenza regionale. Certo la Costituzione europea è ancora ferma al palo, e l'Unione Europea non è oggi una federazione, bensì ancora una confederazione di stati

¹⁶ Alexis de Tocqueville, *La democrazia in America*, pag.117, Bibliografia.

fortemente integrati (soprattutto a livello economico) in cerca di una identità, di una serie di simboli che abbiano la forza di creare la coesione definitiva che gli Stati Uniti hanno suggellato nel 1787 con la loro Costituzione.

Determinante nella formazione sia degli Stati Uniti che dell'Unione Europea è il peso politico di cui i vari stati, attraverso il voto dei loro rappresentanti, possono disporre. In entrambi i casi si è trattato di trovare un equilibrio tra il principio cardine dei rapporti tra i vecchi stati-nazione, vale a dire l'*uguaglianza* formale tra gli stati (*superiorem non recognoscens*) e il principio democratico della *proporzionalità* (rapporto tra popolazione e rappresentanza). In Europa questo peso è determinato dal numero di seggi disponibili per ogni paese nel Parlamento europeo, dal numero di membri della Commissione e soprattutto dal peso del voto di ciascuno stato in sede Consiglio dei Ministri. L'equilibrio attuale dell'Europa unita è quello faticosamente costruito -ultimo approdo il Trattato di Nizza del 2003- e ancor oggi in via di evoluzione. Esso mira ad assicurare la parità di tutti gli stati membri, dalla Germania a Malta, all'interno della Commissione (con un commissario per ogni stato) e nel caso il Consiglio si trovi a votare su alcune questioni-chiave come gli accordi internazionali o la politica di sicurezza comune, o comunque quando il sistema legislativo risulti paralizzato per via del disaccordo tra le posizioni delle tre istituzioni. La proporzionalità è invece assicurata per la divisione dei seggi parlamentari e per il voto nella maggior parte delle materie di competenza del Consiglio. In entrambi i casi, ad ogni stato è assegnato un peso in numero di seggi e di voti prestabilito. Il fatto che questo peso non sia direttamente proporzionale alla forza demografica dei vari stati, è corretto, nella votazione del Consiglio, dalla presenza della clausola secondo la quale la maggioranza deve rappresentare almeno il 62% della popolazione europea. È già stato previsto, inoltre, che la composizione della Commissione adotti in futuro una formula che tenga conto dell'impossibilità di moltiplicare all'infinito i commissari in occasione degli allargamenti a nuovi membri: il tutto è ancora in evoluzione.

È interessante notare quanto questa difficile e ancora incompleta transizione dall'uguaglianza formale degli stati al più rappresentativo e realistico principio delle proporzioni demografiche, ha dovuto accontentarsi di un compromesso anche nel caso

della Costituzione degli Stati Uniti d'America, che ancor oggi, nonostante i suoi oltre due secoli di storia, prevede un Congresso diviso tra una Camera i cui seggi sono ripartiti in base a un criterio simile a quello del parlamento europeo (che tiene conto della popolazione di ogni stato), e un Senato nel quale ogni stato entra sul piede di parità con gli altri, avendo tutti a disposizione una coppia di rappresentanti.

Molti storici e filosofi sostengono che a caratterizzare la civiltà occidentale è il *polemos* (conflitto): tra Sparta e Atene, Roma e Bisanzio, patrizi e plebei, paganesimo e cristianesimo, sovrani e signori feudali, città e campagna, Papato e Impero, cattolicesimo e protestantesimo, illuminismo e tradizionalismo, fede e ragione scientifica, Vecchio e Nuovo mondo, e così via. L'ancora irrisolto 'litigio' su quali radici, ovvero quali identità comuni debbano essere citate per rappresentare la totalità della cultura europea nella Costituzione, non fa altro che confermare la tesi che vuole, non tanto in una fantomatica comune identità, ma proprio in questo storicamente continuo relazionarsi-riconoscersi-distinguersi fra le varie identità, il reale luogo comune della civiltà occidentale. Questo vale quindi sia per l'Europa che per gli Stati Uniti, che dell'Europa sono culturalmente i figli. Negli Stati Uniti tuttavia, ha avuto successo, per la prima volta nella storia, e forse grazie proprio alla eccezionalità delle condizioni ambientali date dal nuovo continente, il tentativo di ricondurre il *polemos* che è l'Occidente tutto intero, sotto un'unica federazione, una sola casa comune, e mai più diviso in diversi stati, chiese, ideologie politiche, che si fanno la guerra fino alla morte.

2.3 Due diversi approcci multilaterali

“Questo paese ha sempre avuto uno spirito missionario. Gli Americani hanno sempre ritenuto che ‘America’ stesse per qualcosa al di sopra e oltre le sue conquiste materiali. Una politica puramente pragmatica non fornisce alcun criterio alle altre nazioni per apprezzare il nostro operato a nessun modello attorno al quale gli Americani possano raccogliersi.”¹⁷

Henry Kissinger

¹⁷ Citazione in Moore John Allphin & Pubantz Jerry, *To create a new world? American Presidents & the United Nations*, pag.173, Bibliografia, traduzione mia.

Negli ultimi anni la condotta internazionale degli Stati Uniti è stata da molti europei, e spesso anche nella sede delle Nazioni Unite, accusata di un unilateralismo irresponsabile e interessato. Si è usato contrapporre, con una schematizzazione forse troppo rigida, a un'America unilaterale, un'Europa multilateralista. Addentriamoci con profondità in questa analisi, che è determinante per comprendere i rapporti tra l'Europa e l'ONU, tra l'America e l'ONU, e tra l'Europa e l'America stesse.

Se l'Europa è polemos, ed è ancora più originariamente polemos degli Stati Uniti, il suo multilateralismo non è spiegabile solamente con i motivi della sua debolezza: la multilateralità europea è anche una multilateralità, per così dire, costituzionale. Essa ha rappresentato infatti l'unica risorsa possibile per impedire che il declino dell'Europa divenisse, con la fine della Seconda Guerra mondiale, un regresso indefinito all'ombra delle due superpotenze e dei paesi in via di sviluppo. La stessa Unione Europea è genealogicamente un grande atto multilaterale e, sebbene la debolezza sia stata storicamente la ragione necessaria per la nascita dell'Europa unita, non ne costituisce certo la ragion sufficiente.

Proprio a partire dalla fine delle guerre totali sul suo territorio, la cultura europea ha sviluppato una formidabile auto-critica del proprio passato. Questa autocritica si è manifestata sul versante interno rispetto ai conflitti religiosi e ideologici, dai più remoti (Medioevo, Inquisizione, Guerra dei Trent'anni) ai più recenti (conflitti mondiali e regimi totalitari), mentre sul versante esterno l'auto-critica si è focalizzata sul colonialismo e sul rapporto con le culture extra-europee (schiaffismo, razzismo, paternalismo coloniale, sfruttamento economico). Questo riesame culturale e politico, storicamente molto originale, non va sottovalutato, perché spiega almeno una parte delle ragioni di quello che viene considerato essere il multilateralismo europeo, sia all'interno dell'Europa (Unione Europea) che al di fuori di essa (Nazioni Unite).

Anche negli Stati Uniti, che pure si sono presentati più spesso come potenza anti-coloniale che come colonizzatori, e che non hanno avuto guerre di religione e inquisizioni, la rivalutazione in senso fortemente autocritico del passato schiavista, razzista e del trattamento riservato alle popolazioni native, è pervenuto a una sua stabile

maturazione. Questo tardivo pentimento va a ulteriore conferma della comune matrice dei due versanti della cultura occidentale e della generale evoluzione attorno al tema del rapporto con la propria storia -in Occidente molto più conflittuale che altrove- che d'altra parte, la comune genesi nel polemos, non poteva che esigere.

Eppure proprio l'assenza di un forte passato da potenza colonialista degli Stati Uniti, che anzi è nata da tredici colonie che hanno condotto una guerra d'indipendenza dall'Europa imperialista, può essere considerata l'origine della differenza sulla percezione di cosa il multilateralismo nel nostro tempo *debba* e, cosa più importante, *possa* essere.

Al di là di qualche periodo isolazionista, gli Stati Uniti, hanno opposto alla politica delle preferenze imperiali, tipiche della logica coloniale europea, la dottrina della 'Open door policy' (politica della porta aperta), incarnata dal principio di libertà di commercio e di concorrenza internazionale. Questa dottrina ha trovato il suo definitivo successo dopo la seconda guerra mondiale con la firma dell'Accordo GATT (Accordo generale sul commercio e sulle tariffe, 1947) e con la recente istituzione del WTO (Organizzazione mondiale del commercio, 1995), resa possibile dall'estinzione degli imperi coloniali e dalla dissoluzione del blocco dei paesi a economia comunista. Questa 'apertura del mondo', talvolta vista come missione (ricordiamo le già citate parole di Wilson sull'internazionalizzazione del tema del destino manifesto), che all'Europa dall'ingombrantissimo passato coloniale pare una via imbarazzante se non impercorribile, può essere, dal punto di vista degli Stati Uniti, nient'altro che la prosecuzione su scala allargata di quel processo che ha portato l'America a liberarsi dal giogo coloniale. La condivisione quindi di quelle stesse istituzioni politiche che hanno permesso la loro liberazione e la consolidazione di un sistema democratico in grado di assicurare, all'interno del solito inesauribile polemos, che il confronto non sfociasse in quello scontro armato totale che negli Stati Uniti è durato solo quattro anni (1861-65) durante la Guerra Civile, nella quale si erano scontrate due diverse idee di America (illuminismo contro tradizionalismo, schiavismo contro liberalismo, latifondismo agricolo contro capitalismo commerciale e industriale), ma che in Europa è perdurato

nei secoli, e che le istituzioni europee, dal punto di vista americano, non hanno mai saputo evitare, salvo forse oggi, con la faticosa genesi di una federazione europea. Rispetto alla politica internazionale, quello degli Stati Uniti può apparirci quindi come un *multilateralismo globalizzante*, che si identifica nel programma di introduzione nel mondo del ‘great experiment’ americano e della sua fruttuosa ‘digestione’ delle contrapposizioni interne alla cultura occidentale. Dal punto di vista di molti europei, questa è la temuta ‘esportazione (forzata) della democrazia’. Il multilateralismo globalizzante vuole appunto *conglobare* al suo interno un numero sempre maggiore di realtà culturali e geopolitiche, superando i conflitti tramite la condivisione delle regole di una democrazia liberale estesa a tutto il mondo. Se questo grande esperimento possa funzionare anche per i conflitti che sono estranei al polemos della civiltà occidentale, come i conflitti culturali, economici, tribali delle culture di origine extra-europea, è probabilmente il principale argomento della controversia. Qualsiasi sia la risposta, il multilateralismo globalizzante può anche prevedere la guerra come mezzo -necessario ma non preferibile- per raggiungere il proprio fine: anche gli Stati Uniti, in fin dei conti, hanno avuto bisogno della guerra d’Indipendenza prima di giungere allo spezzamento del dominio coloniale e alla costruzione delle nuove istituzioni politiche...

Quello europeo è più invece un *multilateralismo pacificante*. La logica della nuova Unione Europea rispecchia molto di più questa esigenza: evitare lo scontro a qualsiasi costo, prima che esso diventi ancora una volta guerra totale. Questo ‘a qualsiasi costo’ ha trovato la sua più profonda realizzazione proprio nella costruzione dell’Unione Europea, in cui nazioni come la Francia, l’Inghilterra, la Germania, l’Italia hanno rinunciato alle propria potenza militare, ai propri imperi coloniali, in parte anche al diritto di darsi leggi e regole economiche coerenti con la propria realtà storica e culturale, ha persino accettato il calare della cortina di ferro sul proprio territorio, pur di evitare che la stagione del conflitto totale si riaprisse, con l’aggravante questa volta dello scenario dell’inverno nucleare.

Seguendo questo tipo di analisi, per un multilateralismo di impostazione globalizzante come quello americano, non vi è contraddizione nell’utilizzare l’organizzazione internazionale universale per raggiungere i fini della politica estera nazionale, come ad

esempio è già avvenuto ai tempi della presidenza Truman, quando gli Stati Uniti utilizzarono l'ONU come piattaforma di lancio e di legittimità della dottrina di contenimento nella guerra di Korea. Ciò si deve al fatto che la politica estera statunitense ha la tendenza a vedere sé stessa come la promozione su scala allargata di quei principi che già vivono all'interno della nazione americana. In questa prospettiva la presidenza Eisenhower poteva sentirsi legittimata a coinvolgere nel Maccartismo (la caccia al comunista degli anni cinquanta) anche la struttura e gli uffici delle Nazioni Unite, lasciando di stucco un europeo come il Segretario Generale norvegese Trygve Lie, che sollevò la sua più indignata protesta¹⁸.

Per tutta la Guerra Fredda la visione che i governi americani avevano delle Nazioni Unite oscillò tra l'ideale, ritenuto almeno momentaneamente irrealizzabile, di avere un'autorità mondiale che garantisse la sicurezza e la soluzione dei grandi temi globali, e la più strumentale visione dell'organizzazione internazionale come una grande *arena* talvolta utilizzata per il confronto, talvolta manipolata, talvolta ignorata, nella quale gli Stati Uniti potevano condurre la loro battaglia contro il blocco comunista. È ormai parte della memoria collettiva il leggendario confronto tra gli ambasciatori americano e sovietico all'epoca della crisi di Cuba del '62, quando Stevenson platealmente introdusse le prove fotografiche dell'installazione dei missili e accusò l'Unione Sovietica di creare un'intollerabile minaccia per la pace mondiale.

Una denuncia analoga, quella del Segretario di Stato Colin Powell e della fialetta di antrace agitata teatralmente in occasione delle discussioni che precedettero l'invasione in Irak, ci dà l'occasione, tramite le parole di Robert Kagan, di avere una buona definizione del multilateralismo conglobante, da Kagan definito 'multilateralismo pragmatico':

“Molti europei credono in ciò che si potrebbe definire un multilateralismo dei principi. Secondo questa visione, guadagnare l'approvazione del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite non sarebbe il mezzo in vista di un fine, ma un fine in se stesso, la *conditio sine qua non* per la creazione di un ordine internazionale basato sulla legalità. Anche se gli Americani avessero avuto assolutamente ragione sull'Irak, anche se i pericoli fossero stati esattamente quelli presentati dall'amministrazione Bush, gli Europei credono che gli Stati Uniti

¹⁸ Cfr. Moore John Allphin & Pubantz Jerry, *To create a new world? American Presidents & the United Nations*, pag. 82 e 91, Bibliografia.

sbaglierebbero nell'invadere senza l'approvazione. Se il Consiglio di Sicurezza dice no, è no. Non molti Americani sarebbero d'accordo. La maggior parte degli Americani non è d'accordo con il multilateralismo dei principi. Apprezzano gli alleati, e apprezzano il consenso per le loro azioni. Ma il nucleo del multilateralismo americano è pragmatico. Come dice Baker (James Baker, ex segretario di stato, ndr). "il prezzo è più grande, e lo saranno anche i rischi politici, sia interni che internazionali, se andremo avanti da soli." Tutto ciò non sembra augurabile. Ma il multilateralismo di Baker è un'analisi di costi e benefici, non una perpetrazione dell'azione multilaterale come pietra angolare dell'ordine mondiale."¹⁹

In questo senso possiamo affermare che, tradizionalmente, la politica estera americana non può dirsi né unilaterale né multilaterale in senso stretto: essa non mira unicamente alla promozione degli interessi nazionali, ma subordina piuttosto il multilateralismo agli obiettivi statunitensi, muovendo dal presupposto che il multilateralismo sia già ampiamente compreso in quegli stessi obiettivi che sono della nazione americana, e che sono in generale compresi nel pacchetto di valori tipici della loro cultura, il cui più alto simbolo è la Costituzione Federale.

Guardiamo allora da questa nuova prospettiva anche alcune controverse affermazioni dello US National Security Strategy del 2002:

"Nel costruire un equilibrio di potere che favorisca la libertà, gli Stati Uniti sono guidati dalla convinzione che tutte le nazioni abbiano delle responsabilità fondamentali. Le nazioni che godono della libertà devono combattere il terrore. Le nazioni che fanno affidamento sulla stabilità internazionale devono aiutare a prevenire il diffondersi delle armi di distruzione di massa. Le nazioni che cercano sostegno internazionale devono governarsi con saggezza, solo così il sostegno è ben speso. Affinché prosperi la libertà, la responsabilità deve essere pretesa e comandata."²⁰

"Nell'esercitare la nostra leadership, rispetteremo i valori, i giudizi, e gli interessi dei nostri amici e dei nostri alleati. Tuttavia, saremo preparati ad agire da soli allorché i nostri interessi e le nostre uniche responsabilità lo richiedano."²¹

Dobbiamo comunque tenere presente come anche queste considerazioni sui due multilateralismi non possano che essere indirizzi di massima. Non potremmo proprio spiegarci, riferendoci unicamente a questa schematizzazione, la diversa posizione dei vari stati europei di fronte all'invasione americana dell'Irak, dove paesi di primo o

¹⁹ Robert Kagan, *Multilateralism, American style*, Bibliografia. Traduzione mia.

²⁰ Presidenza degli Stati Uniti d'America, *The National Security Strategy of the United States of America*, Preambolo, Bibliografia. Traduzione mia.

²¹ Ivi, pag.31, traduzione mia.

primissimo piano come l'Inghilterra, l'Italia e la Polonia si sono trovati più vicini alla posizione degli Stati Uniti che a quella di Parigi o Berlino, o dove un paese come la Spagna ha mutato la sua posizione rispetto all'Irak in immediata corrispondenza al rovesciamento della maggioranza di governo. Né ci deve sorprendere il fatto che l'intervento degli Stati Uniti abbia raccolto il consenso dei paesi dell'Est appena entrati nell'Unione Europea; dobbiamo infatti considerare che l'allargamento dell'Unione ha spostato il confine dell'Europa unita proprio verso quei paesi che ora sono, tra i paesi europei, quelli meno distanti geograficamente e politicamente da zone ancora non del tutto sicure come i Balcani o il Caucaso. Questi tendono quindi a sentirsi molto più tutelati dalla potenza militare americana, che dalle posizioni più caute dei paesi occidentali fondatori dell'Unione.

Anche sull'altra sponda dell'Atlantico, fenomeni come il successo dei documentari di Micheal Moore, che dipingono l'amministrazione americana come una banda di ignoranti e di criminali di guerra, o le imponenti manifestazioni pacifiste, specialmente prima dell'inizio dell'invasione, testimoniano come le divisioni sul multilateralismo e su molti altri temi siano in realtà divisioni trasversali del mondo occidentale intero, e non solo delle sue due principali porzioni (l'Unione Europea e gli Stati Uniti). E anche l'"eccezionalismo" americano non è sempre a senso unico; come ha infatti detto George W. Bush senior di fronte all'Assemblea Generale delle Nazioni Unite:

"Io vedo un mondo costruito attorno al modello emergente dell'Unione Europea, non solo l'Europa, ma il mondo intero, intero e libero."²²

Un'interessante analisi di Walter Russell Mead individua ben quattro atteggiamenti americani rispetto alla politica estera: gli *Hamiltoniani*, che cercherebbero di aumentare la prosperità nazionale garantendosi un ambiente esterno favorevole aperto al commercio e agli affari; i *Wilsoniani*, il cui obiettivo è l'estensione della democrazia, dell'autogoverno e della legalità internazionale; i *Jeffersoniani*, che ritengono sia meglio salvaguardare la democrazia nella propria patria e guidare semmai il mondo

²² George W. Bush Senior, *Address before the 45th Session of the United Nations General Assembly*, Bibliografia.

tramite l'esempio; i *Jacksoniani*, concentrati esclusivamente sull'ardente e bellicosa difesa del benessere economico e dell'incolumità fisica dell'uomo americano.²³

In Europa d'altra parte alle distinzioni ormai classiche del '*Paneuropeismo*' e dell'*Euroatlantismo*', Timothy Garton Ash affianca il nuovo termine '*Eurogollismo*'²⁴ che calza perfettamente nell'indicare quel pensiero di politica estera europeo che non si vede legato né a una stretta alleanza-unità strategica con gli Stati Uniti, né può per questo essere ridotto o sacrificato all'interno della logica dell'Europa federale.

Ora, che tra il Paneuropeista e l'Hamiltoniano, tra il Wilsoniano e l'Euroatlantista, o tra l'Eurogollista e il Jeffersoniano –o al limite il Jacksoniano- ci sia più di un punto di contatto, alle volte persino una possibile alleanza, pare andare ben oltre le riduzioni schematiche che spesso vengono proposte.

Altri, analizzando le differenze in politica internazionale tra America e Europa, distinguono tra approccio *realista* e *idealismo-moralismo internazionale*. Ma questa distinzione, che già appare eccessivamente semplificatrice, è comunque presente sia in America che in Europa. Altri invece valutano, significativamente, il problema della provenienza: negli Stati Uniti c'è certamente differenza tra una formazione nelle urbanizzate East e West Coast (la prima culturalmente più europea), piuttosto che nel Midwest o nel profondo Sud agricoli. Ma anche in Europa c'è diversità tra un leader politico cresciuto nella City londinese o nella Polonia agricola, piuttosto che in una cittadina turistica mediterranea.

2.4 Europa e America: diverse percezioni del rischio

Perché su certe questioni una posizione tenda a prevalere negli Stati Uniti e una diversa o opposta in Europa, forse può essere spiegato sulla base delle situazioni specifiche che i due diversi continenti hanno affrontato nel loro passato recente e nel presente.

Per prima cosa analizziamo il rapporto di memoria che hanno i due continenti rispetto ai conflitti più devastanti del nostro tempo: la prima e la seconda guerra mondiale. Solo un

²³ Walter Russell Mead, *The Jacksonian Tradition*, in *The National Interest*, Bibliografia, Timothy Garton Ash in *Free World – America, Europa e il futuro dell'Occidente*, pag.95, Bibliografia.

²⁴ Timothy Garton Ash in *Free World – America, Europa e il futuro dell'Occidente*, Bibliografia.

numero relativamente ristretto di americani ha vissuto direttamente l'esperienza alienante delle trincee del '15-'18, o delle città devastate, dei rastrellamenti, dei campi di sterminio e dei bagni di sangue di quell'enorme campo da battaglia che era stata l'Europa durante il secondo conflitto mondiale. La Guerra Civile, che pure ha segnato profondamente gli Stati Uniti, è una memoria ormai unicamente storica: da decenni non vive più nessuno che possa testimoniarla. In Europa invece, ancora parecchi milioni di persone possono testimoniare almeno una parte del terrificante conflitto del '15-'45. Quando i vari De Gasperi, Schuman, Adenauer, Spaak, Monnet si adoperarono per fondare l'Europa unita, avevano ben presenti, ben vivide negli occhi, le immagini dell'auto-distruzione europea. Se comprendiamo questo trauma dell'Europa, ci risultano comprensibili le esitazioni, già avvertibili durante la guerra fredda, rispetto alla ricostruzione dei grandi eserciti e delle potenze militari, nonostante all'Europa, come abbiamo visto, non manchino né le capacità economiche, né potenzialmente quelle tecnologiche.

Ma se seguiamo questa linea di ragionamento, possiamo comprendere anche quale sia stato il trauma statunitense dell'11 Settembre, del completamente inaspettato attacco, seguito dagli americani in diretta televisiva, contemporaneamente nella loro capitale culturale ed economica nonché sede dell'ONU (New York), e in quella politica (Washington). Dai tempi della Guerra Civile nessun attacco era stato portato all'interno del territorio statunitense. Né il paragone più volte evocato con l'attacco giapponese a Pearl Harbor pare appropriato: le Hawaii distano 4000 chilometri dalla costa californiana e, specialmente all'epoca del loro attacco, esisteva una certa distanza storica e politica tra esse e gli Stati Uniti, tanto che l'arcipelago divenne il cinquantesimo stato della federazione solo nel 1959, parecchi anni dopo la guerra.

L'11 settembre ha tutt'a un tratto infranto l'integrità territoriale degli Stati Uniti, facendovi emergere con forza una nuova percezione del rischio: il rischio del terrorismo internazionale. Nonostante gli attacchi terroristici abbiano colpito anche l'Europa (Madrid 2004 e Londra 2005), nel vecchio continente il trauma è stato certamente di intensità inferiore, dato che questi attentati non giunsero del tutto inaspettati dopo gli attacchi a New York e Washington, e che comunque colpirono un'Europa con una

memoria bellica più recente, e con un mito dell'invulnerabilità assai meno radicato di quello statunitense.

L'Europa tende oggi a percepire maggiormente fattori di rischio di altro tipo, come il problema della tutela ambientale, che è oggi forse la differenza politica più netta tra Stati Uniti ed Europa. Ce lo dimostra continuamente il ridondante rimprovero mosso agli Stati Uniti sulla mancata accettazione del Protocollo di Kyoto.

Come già detto, la percezione di una sempre più elevata aggressività legata al terrorismo internazionale è strettamente correlata al problema della proliferazione delle armi di distruzione di massa, e questo non solo perché si teme che i terroristi possano utilizzare direttamente dette armi, ma anche perché nuovi stati dotati di queste armi potrebbero offrire agli stessi terroristi un riparo molto più efficace. Gli Stati Uniti percepiscono questo rischio in modo molto più imminente di quanto non sia per il vecchio mondo. Gli Stati Uniti, infatti, non possono che guardare alle armi di distruzione di massa, e in particolare alle armi nucleari, da una prospettiva diversa: dalla prospettiva dell'unico paese, assieme alla Russia, in possesso di un arsenale non convenzionale ancora in grado di devastare il pianeta, nonché dalla prospettiva del solo paese che ha finora effettivamente utilizzato queste armi, sulle città giapponesi nel 1945. Per questo gli Stati Uniti prendono più seriamente in considerazione la possibilità dell'utilizzo di queste armi (seriamente ipotizzato anche durante la guerra di Korea), mentre in Europa forse prevale ancora un po' la convinzione che gli arsenali nucleari siano sostanzialmente inutili perché inutilizzabili, e che solo un folle (e quindi forse un terrorista, ma con assai più scarsa possibilità il governo di uno stato) utilizzerebbe le armi nucleari, specialmente di fronte a paesi che ne siano anch'essi dotati e che potrebbero quindi dare il via all'effetto domino.

Anche qui però non si deve ricorrere a giudizi affrettati: la posizione degli Stati Uniti non è sempre e solo stata quella di assicurarsi il monopolio (o al massimo il duopolio in condominio con l'URSS) delle armi di distruzione di massa. Quando la proliferazione delle armi nucleari muoveva i primi passi, la presidenza Truman propose il 'Piano Baruch' per eliminare dagli armamenti nazionali le armi nucleari e trasferire la

produzione e il controllo dei materiali fissili, nonché tutte le conoscenze in comune sotto le Nazioni Unite, senza la possibilità di utilizzo del potere di veto.

La fine del bipolarismo, che bene o male aveva raccolto l'Europa occidentale e gli Stati Uniti attorno a una medesima percezione del rischio (guerra nucleare totale contro il blocco comunista), ha segnato l'inizio di una diversificazione nelle chiavi di lettura della situazione mondiale e nella lista delle priorità delle minacce globali. Queste percezioni che tendono a distanziarsi, si riflettono fortemente, come abbiamo visto in occasione dell'invasione dell'Irak, sulla condotta della politica internazionale, sui rapporti con le Nazioni Unite, e quindi anche sul tema della loro riforma.

Capitolo 3

LA RIFORMA DELL'ONU DAL 1945 A OGGI

3.1 Aspetti essenziali della riforma dell'ONU

Ciò che in generale tutti si aspettano dalle Nazioni Unite è che esse siano in grado di assumere, rispetto alle più importanti questioni globali, in tempi adeguati, delle decisioni imparziali e concrete, godendo allo stesso tempo dei poteri necessari per rendere effettivo ciò che è stato deciso. Si tratta quindi, logicamente, sia di una richiesta di potenziamento dei fini, che dei mezzi. Tuttavia, come abbiamo mostrato nel capitolo I, proprio la logica bipolare della sua genesi preclude all'ONU questa possibilità: il Consiglio di Sicurezza, l'organo esecutivo, è stato ideato in modo da non permettere a nessuno dei due blocchi di assumere una decisione che non fosse condivisa anche dall'altro. Lo strumento di questo reciproco controllo era -ed è- il diritto di veto dei cinque membri permanenti. Inoltre, ogni emendamento o revisione della Carta delle Nazioni Unite non può essere approvata senza il consenso dei membri permanenti (articoli 108 e 109 del Trattato), in questa maniera si completò la blindatura del sistema, senza la quale i paesi del blocco comunista mai avrebbero accettato di entrare in una nuova organizzazione internazionale dominata dai paesi del blocco opposto.

Queste premesse ci portano a due osservazioni fondamentali. Primo, la riforma del Consiglio di Sicurezza sarebbe, almeno teoricamente, la riforma tramite la quale ogni altra riforma (strutture, sistema burocratico, sistema di difesa collettivo, etc.) potrebbe effettivamente essere varata: essa sarebbe insomma la '*riforma delle riforme*'. Secondo, proprio per questo essa è temuta dai membri permanenti che perderebbero parzialmente o totalmente i loro storici privilegi, senza avere alcuna certezza di guadagnare una contropartita proporzionata alle rinunce. L'evidente nodo cruciale di ogni riforma significativa del Consiglio non è purtroppo risolvibile riunendo attorno ad un tavolo i più dotti e brillanti esperti in materia, (professori universitari, esperti di diritto internazionale, tecnici, intellettuali) che sappiano indicare quale formula il Consiglio di Sicurezza *dovrebbe* avere per essere ad un tempo imparziale, incisivo ed efficace. Tale era, se vogliamo, la speranza di Wilson che cercò di far accettare a tutti l'istituzione di un sistema ideale sulla carta, ma in buona parte incapace di tradursi nella realtà.

Appare più praticabile la via che porta a una serie progressiva di accordi, di successive e graduali riforme che si confrontino di volta in volta rispetto a cosa il Consiglio, e le Nazioni Unite in generale, *potrebbero* essere rispetto alla realtà storica del momento. Anche la visione gradualistica necessita, in ogni caso, per essere tradotta in fatti, del conseguimento di una solida maggioranza nell'Assemblea Generale più l'accordo tra i cinque paesi con diritto di veto. Questa del perfezionamento graduale dell'organizzazione internazionale era la strada intrapresa da Roosevelt e i suoi collaboratori quando accettarono di venire a patti sia con la volontà europea, incarnata in Churchill, di mantenere gli imperi coloniali (contro il diritto all'autogoverno di Wilson) sia con l'Unione Sovietica, alla quale Roosevelt garantì un'Organizzazione che non avrebbe mai potuto decidere con i soli voti dei paesi dell'Ovest, e alla quale il presidente concesse anche una rappresentanza supplementare con l'ingresso di Bielorussia e Ucraina, che pure in quanto facenti parte dell'URSS, non avrebbero avuto titolo per sedere nell'Assemblea tra gli altri stati sovrani.

Da un certo punto di vista, il successo di Roosevelt fu di limitare il potere di veto ai 5 membri permanenti, mentre la vecchia Società delle Nazioni prevedeva un'unanimità totale sia nell'Assemblea che nel Consiglio di Sicurezza. Se l'istituzione del veto ha creato una ancora più ampia disuguaglianza fra membri permanenti e non, ha perlomeno fatto sì che l'ostruzione di un solo membro non permanente potesse bloccare una decisione largamente condivisa all'interno del Consiglio.

I paesi del movimento dei non allineati furono i più determinati nel proporre l'abolizione del veto. Alcuni paesi in via di sviluppo hanno cercato di proporre una scadenza oltre la quale il diritto di veto sarebbe stato abolito. Il Cile ad esempio nel 1998 propose la data del 2030 (85 anni dopo la fine della guerra mondiale). La Colombia ha invece avanzato l'ipotesi del veto multiplo, secondo la quale dovrebbero essere almeno due i membri permanenti che intendono porre il veto, affinché questo abbia valore²⁵.

Proposte più realistiche sembrano quelle tese ad una limitazione della possibilità dell'utilizzo di questo potere. Una risoluzione del Parlamento Europeo del gennaio

²⁵ Cfr. De Guttry Andrea & Pagani Fabrizio, *Le Nazioni Unite: sviluppo e riforma del sistema di sicurezza collettiva*, pag.131-132, Bibliografia.

2004, ad esempio, propone un emendamento sul diritto di veto che ne riduca l'utilizzo alle sole questioni del capitolo VII della Carta (decisioni su misure coercitive). I membri permanenti perderebbero così la possibilità di bloccare l'adozione o l'espulsione dei membri o l'elezione del Segretario Generale²⁶.

L'ipotesi dell'auto-limitazione è pure interessante. Essa potrebbe appoggiarsi sul principio che i membri permanenti concordino di ricorrere al veto solo nel caso di una minaccia ai propri interessi vitali. L'Europa potrebbe farsi portatrice di un accordo simile al 'Compromesso di Lussemburgo' del 1966 quando, per superare l'opposizione della Francia di De Gaulle rispetto al passaggio dal voto all'unanimità a quello a maggioranza nel Consiglio, si giunse al compromesso per cui si sarebbe votato a maggioranza su tutte le questioni che non mettevano in gioco gli interessi vitali degli stati membri, ai quali rimaneva la possibilità di porre il veto qualora questi risultassero invece minacciati.

Un'altra questione cruciale, strettamente legata al potere di veto delle cinque potenze, è il cosiddetto principio *nemo iudex in re sua* (il principio giuridico generale secondo il quale nessuno può giudicare, e quindi votare su una questione nella quale risulti essere parte in causa). Seguendo questo principio, le parti in causa, nella Società delle Nazioni, dovevano astenersi dal voto. Il Trattato delle Nazioni Unite invece prevede questo limite solo per le materie coperte dal capitolo VI della Carta ('Soluzione pacifica delle controversie') mentre esclude le materie del capitolo VII, ben più gravi, tra cui le azioni in caso di minaccia della pace e di atti di aggressione.²⁷ Grazie anche alla difficoltà interpretativa nel separare le materie di questi due capitoli, nella prassi della nuova organizzazione internazionale, questo limite di fatto non si è mai applicato. Questa differenza di impostazione testimonia ancora una volta una discontinuità tra la Lega di spirito wilsoniano, decisamente idealista, e l'ONU, così come è nato dalle varie concessioni possibili che l'idealista più 'disincantato' Roosevelt fu in grado di strappare all'Europa degli imperi coloniali e al blocco comunista, entrambi nettamente contrari a

²⁶ Cfr. De Guttry Andrea & Pagani Fabrizio, *Le Nazioni Unite: sviluppo e riforma del sistema di sicurezza collettiva*, pag.131, Bibliografia.

²⁷ Cfr. Conforti Benedetto, *Le Nazioni Unite*, pp.78-81, Bibliografia.

veder limitato il loro diritto di veto²⁸. Questo compromesso sul principio del nessuno giudichi se stesso, ha probabilmente contribuito alla lunga e stabile vita delle Nazioni Unite, così come la sua totale applicazione ha verosimilmente reso ancor più impotente la Società delle Nazioni.

Ai nostri giorni, oltre che sotto l'aspetto del potere di veto, il Consiglio di Sicurezza è considerato inadeguato anche per quanto riguarda la sua rappresentatività. Come mostra l'apposito grafico in Appendice (IV), nel 1948 la popolazione mondiale era di 2,5 miliardi, gli Stati Uniti, l'URSS e la Cina da soli arrivavano quasi a 900 milioni (rispettivamente 160, 180 e 550) e altri 800 milioni circa erano i sudditi dell'Impero Britannico (650) e di quello Francese (150). Subito dopo la guerra mondiale, quindi, i soli cinque membri permanenti del Consiglio potevano rappresentare oltre il 65% della popolazione mondiale.

Dopo la decolonizzazione, lo sgretolamento dell'Unione Sovietica e soprattutto l'enorme incremento demografico nei paesi in via di sviluppo rispetto a quello assai più contenuto dei paesi industrializzati, hanno cambiato radicalmente la situazione. Oggi la popolazione è di 6,5 miliardi, e i cinque membri permanenti coprono, soprattutto grazie all'apporto della Cina, appena il 29% della popolazione totale (Cina 1,3 miliardi, USA 300 milioni, Russia 145, Regno Unito e Francia 60 ciascuno).

Se consideriamo inoltre che quattro dei cinque membri permanenti appartengono al cosiddetto mondo occidentale, il quadro della rappresentatività dei membri che godono del seggio permanente e del diritto di veto appare decisamente lontano dal rappresentare le proporzioni demografiche, ma anche geografiche, economiche e socio-culturali dell'assetto geopolitico odierno.

Un altro nodo cruciale riguarda gli strumenti a disposizione del Consiglio per dare forza alle proprie decisioni, e in particolar modo la possibilità da parte delle Nazioni Unite di varare misure (politiche e/o economiche) nei confronti degli stati che minacciano la sicurezza globale. Questo significa anche contare su delle proprie forze

²⁸ Cfr. Moore John Allphin & Pubantz Jerry, *To create a new world? American Presidents & the United Nations*, pp.40-43, Bibliografia.

armate in grado di intraprendere azioni militari, laddove le misure di altro tipo non siano sufficienti. Per quanto riguarda soprattutto quest'ultimo punto, la Carta delle Nazioni Unite di per sé non necessiterebbe di alcuna riforma, in quanto gli articoli 41 e 42 già prevedono ampiamente la possibilità da parte del Consiglio di intraprendere direttamente (con proprie forze) o indirettamente (tramite autorizzazione a membri o organizzazioni regionali) misure che comprendano l'uso della forza, per la cui realizzazione i membri sono chiamati a fornire i mezzi necessari.

Il problema dei mezzi è quindi chiaramente subordinato agli scopi che i membri permanenti decidono opportuni per il Consiglio di Sicurezza. Ne è la prova il fatto che, quando i membri permanenti poterono trovare un accordo, e vale a dire nel 1950 in occasione della guerra di Korea (grazie al fatto che l'URSS aveva temporaneamente abbandonato il Consiglio e che il seggio cinese era occupato da Taipei) e nel 1991 per la Guerra del Golfo, le Nazioni Unite furono in grado di autorizzare vere e proprie campagne militari sotto la propria bandiera.

3.2 La prima riforma mancata e gli emendamenti del '65

Tutti questi limiti erano in realtà già coscientemente avvertiti all'epoca della Conferenza di San Francisco, tanto è vero che l'articolo 109 prevedeva che una Conferenza di revisione della Carta fosse convocata al più tardi al momento della decima sessione annuale delle Nazioni Unite, quindi per il 1955. Lo stesso articolo stabiliva che i cinque permanenti non avrebbero potuto porre il veto alla convocazione della conferenza di revisione, per la quale sarebbe quindi stato necessario il solo voto di maggioranza semplice. Molti paesi in via di sviluppo e, con particolare forza Cuba e Argentina, premettero per arrivare in tempi brevi alla revisione della Carta, ma risultò a tal punto chiaro che nessuno dei cinque membri permanenti aveva intenzione di rinunciare alla propria disuguaglianza (e superiorità) sugli altri membri, che la conferenza venne rimandata indefinitivamente.

Attraverso un lungo processo, si era invece arrivati nel 1965, tramite emendamento della Carta, ad un aumento dei membri non permanenti del Consiglio da

6 a 10²⁹. Questo allargamento del Consiglio (simile a quelli che avevano già interessato la Lega a più riprese negli anni Venti e Trenta) era una logica conseguenza dell'aumento del numero di stati membri, e dell'esigenza di una maggiore rappresentatività³⁰. È da notare come anche il varo di questa pur limitata riforma, sia stato tutt'altro che scontato: i tre membri europei e Washington erano sfavorevoli all'emendamento (URSS e Francia votarono contro, USA e Regno Unito si astennero), solo la potenza asiatica, la Cina di Taipei, risultava favorevole. Comunque tutte le potenze accettarono di ratificare l'emendamento: nessuno voleva, per una riforma che tutto sommato non andava a intaccare le regole fondamentali del funzionamento del Consiglio, alienarsi i paesi in via di sviluppo. Il Consiglio Economico e Sociale ebbe analogamente nel 1965 e nel 1971 due successivi allargamenti: da 18 a 27 a 54.

Significativa fu anche la revisione del meccanismo di ripartizione dei seggi non permanenti rispetto alle aree geografiche. Questo meccanismo, stabilito tramite accordi informali nel 1946, aveva assegnato due seggi all'America Latina, e uno ciascuno per il Commonwealth britannico, il Medio-Oriente, L'Europa Occidentale e L'Europa Orientale. Nel 1965, nella stessa risoluzione che prevedeva l'allargamento, la ripartizione venne così riveduta: 3 seggi all'Africa, 2 all'Asia, 2 all'America Latina, 2 all'Europa Occidentale e gli altri paesi, e 1 all'Europa Orientale. È curioso notare come la distinzione tra Europa Occidentale e Europa Orientale sia sopravvissuta alla Guerra Fredda, e sia ancora oggi parte del meccanismo di ripartizione dei seggi nel Consiglio di Sicurezza.

Nel 1980 un ulteriore tentativo di allargare il Consiglio portando i non permanenti a 16, fu proposto da un gruppo di paesi africani, asiatici e sudamericani, ma senza successo. Questa ulteriore riforma avrebbe portato il Consiglio a decidere solo in presenza di 14 voti affermativi compresi i 5 dei membri permanenti, aumentando quindi

²⁹ Per una chiara visione dell'evoluzione della composizione del Consiglio, Cfr. grafico III in Appendice.

³⁰ Se si confronta il Grafico III in Appendice, si potrà notare come il coefficiente di rappresentatività (percentuale di stati membri presenti nel Consiglio), altissimo durante l'epoca della Società delle Nazioni, con punte anche oltre il 25%, abbia declinato costantemente durante tutta la storia dell'ONU, con l'unica eccezione appunto nel periodo dell'emendamento alla Carta (1965). Oggi il coefficiente è inferiore all'8%, mentre nel 1945 era di poco sotto al 22%, molto vicino quindi ai valori toccati dalla Società delle Nazioni. Il declino del coefficiente di rappresentatività è chiaramente correlato con il costante aumento del numero dei membri (cfr. grafico I).

il rischio di paralisi dell'organo esecutivo.

La conclusione che possiamo trarne è che, durante la Guerra Fredda, il tema della 'intoccabilità' dei privilegi dei cinque membri permanenti è stato una delle poche questioni rispetto alle quali sia la potenza americana, che le potenze dell'Europa Occidentale, che l'Unione Sovietica, si trovarono pienamente d'accordo.

3.3 Le Nazioni Unite, la regionalizzazione e la proposta italiana

Se il processo di decolonizzazione e il corrispondente allargamento dell'Assemblea Generale hanno portato all'adeguamento quantitativo e alla riformulazione ripartitiva dei seggi non permanenti del Consiglio, è doveroso soffermarci sull'altro grande aspetto emergente degli assetti geografici, economici e politici del secondo dopoguerra: la regionalizzazione. L'Unione Europea è il più compiuto esempio di regionalizzazione del secondo dopoguerra, ma non è certo l'unico: l'ASEAN (Associazione delle nazioni del SudEst Asiatico), il NAFTA (tra USA, Messico e Canada), l'Unione Africana, il Mercosur in America Latina, La lega Araba, sono solo alcuni esempi a vario livello evolutivo di questa tendenza alla formazione di organizzazioni regionali miranti all'integrazione economica, strategica o costruiti attorno all'affinità culturale e sociale.

La prima manifestazione del rapporto esistente tra il processo di regionalizzazione e il problema della rappresentatività nel Consiglio di Sicurezza, fu, ancora in tempo di guerra mentre si gettavano le basi per un accordo che portasse alla nascita della nuova organizzazione internazionale, la proposta di Churchill di creare dei corpi regionali anziché una vera e propria organizzazione universale di stati. Così, nell'idea inglese, dovevano sorgere un Consiglio delle Americhe, un Consiglio europeo, un Consiglio dell'Asia, e via dicendo: degli organi intermedi che avrebbero impostato le Nazioni Unite su base regionale, e che avrebbero permesso, secondo Churchill, di risolvere i conflitti al proprio interno, su scala regionale. Si trattava in realtà di un altro episodio

della contrapposizione tra il colonialismo europeo e le sue sfere d'influenza e il principio americano della decolonizzazione e della 'porta aperta': è chiaro infatti che Churchill mirava a mantenere intatto, in un'epoca di estinzione di grandi imperi coloniali³¹, l'impero britannico, che avrebbe così goduto di maggiore peso nei vari corpi regionali. La proposta fu inizialmente appoggiata anche da Stalin che, preoccupato di possibili interferenze da parte degli Alleati nella politica sovietica, preferiva l'impostazione regionalista a quella universale. Quando Stalin fu convinto dalle concessioni di Roosevelt che le Nazioni Unite non avrebbero potuto prendere decisioni contro l'interesse sovietico, virò anch'egli verso l'impostazione universalista. L'Inghilterra, che al termine della guerra sarebbe dipesa ancora per lunghi anni dai finanziamenti e dalle armi americane, era ben lontana dall'aver la forza per proseguire la battaglia da sola. E anche la Francia, che pure, con il suo desiderio di restaurare il proprio impero, era l'alleata naturale nel sostegno alla proposta britannica, guidata da un De Gaulle sospettoso nei confronti degli alleati e comunque ancora non sicuro di un seggio permanente, finì per non appoggiare la battaglia di Churchill³².

Sempre negli incontri preliminari alla stesura della Carta, fu discussa la possibilità di assegnare un sesto seggio permanente al Brasile, che era sceso in campo a fianco degli Alleati nel 1942. L'idea fu proposta dagli Stati Uniti, che in seguito la ritirarono per evitare di dover portare il Consiglio da 11 a 13 membri totali, secondo il principio che i membri eletti dovessero essere superiori numericamente rispetto ai membri permanenti. Anche la possibilità di vedere rappresentato con un seggio permanente un quarto continente oltre al Nordamerica, L'Europa e l'Asia era quindi svanita sul nascere.

Nel 1990 il clima era molto diverso, da tempo estinti gli imperi coloniali, allo sfascio anche il blocco comunista, e con il processo di regionalizzazione ormai lanciato -Europa in primis- una proposta del governo italiano riportò il tema delle organizzazioni

³¹ Alla fine del primo conflitto mondiale era caduto l'impero coloniale tedesco e pure quello italiano non sopravvisse al successivo conflitto. All'indomani dei conflitti europei rimanevano in piedi solo due grandi imperi –quello Inglese e quello Francese- e i più limitati domini belgi e olandesi, oltre a quello che rimaneva dei grandi imperi di Spagna e Portogallo.

³² Sull'argomento Cfr. Gowan Peter, *US: UN* e Moore John Allphin & Pubantz Jerry, *To create a new world? American Presidents & the United Nations*, pp.34-38, Bibliografia.

regionali di fronte alla comunità internazionale. La Germania, da poco riunificata, mirava, assieme al Giappone, all'assegnazione di un seggio permanente che testimoniassero il suo rientro tra il novero delle grandi potenze, e che al contempo premiasse il suo impegno finanziario all'interno delle Nazioni Unite. Il Governo italiano, nella speranza di non vedersi declassato a potenza di secondo rango rispetto a Gran Bretagna, Francia e Germania propose, nel Settembre dello stesso anno, che Francia e Gran Bretagna rinunciassero al loro seggio permanente in favore di una rappresentanza comune per l'Unione Europea. Come era naturale, né Bonn, né tanto meno Londra e Parigi, considerarono minimamente la proposta italiana. La candidatura di Germania e Giappone era invece sponsorizzata sia da Gran Bretagna e Francia, che da Washington. Per il governo americano le due nazioni, nemiche giurate durante la seconda guerra mondiale, erano ormai da tempo solidi e affidabili alleati. In una risoluzione del 1994 gli Stati Uniti avevano comunque subordinato la promozione dei due paesi a un contributo crescente nelle future operazioni di peacekeeping.

Anche la maggior parte dei piccoli stati europei sembrava preferire l'ipotesi di un terzo seggio continentale alla Germania, piuttosto che un solo seggio comune.

Tuttavia la promozione di Germania e Giappone non poteva concretizzarsi per l'opposizione di vari paesi in via di sviluppo e naturalmente dell'Italia: a Germania e Giappone servivano infatti il consenso di $\frac{2}{3}$ dell'Assemblea Generale e di tutti i membri permanenti.

L'occasione tornò nel 1997, quando il presidente dell'Assemblea, il malese Ismael Razali, per aggirare il problema dei $\frac{2}{3}$ di voti, propose di procedere per due fasi: prima ottenere una risoluzione che chiedeva al Consiglio di aggiungere cinque membri permanenti (due paesi industrializzati e tre divisi equamente tra i paesi in via di sviluppo di Asia, Africa e America Latina), mentre, in una seconda fase, l'Assemblea avrebbe votato una seconda risoluzione per individuare quali fossero i nuovi membri permanenti. Almeno inizialmente questi non avrebbero goduto del potere di veto.

L'ambasciatore italiano Paolo Fulci denunciò il piano Razali come un escamotage per promuovere con un colpo di mano Germania e Giappone, dato che in questo modo i nuovi membri permanenti avrebbero dovuto essere selezionati con meno voti di quelli

richiesti da un emendamento della Carta. La votazione, infatti, sarebbe stata considerata come 'votazione su questioni importanti', e quindi, come stabilisce l'articolo 18, avrebbe necessitato dei soli consensi dei membri presenti e votanti in Assemblea, e non della totalità dei membri, come l'articolo 108 stabilisce nel caso di un emendamento alla Carta. La campagna italiana portò all'adozione di una risoluzione che pose termine a ogni possibilità di allargare il Consiglio di Sicurezza al di fuori del principio di votazione dell'articolo 108, e quindi senza una maggioranza di $\frac{2}{3}$ dei membri permanenti.

Si venne a creare quindi una spaccatura interna all'Europa tra gli stati che appoggiavano l'aumento dei membri permanenti sostenendo la candidatura tedesca, e il gruppo guidato dall'Italia che sembrava puntare, al meno controverso allargamento dei membri non permanenti, non rinunciando comunque mai alla strenua difesa del proprio prestigio nazionale,.

Sembrava invece definitivamente tramontata la possibilità di un seggio permanente comune per l'Unione Europea. Esso sarebbe stato il primo caso di rappresentanza per un'intera regione, e non più per un singolo stato all'interno dell'ONU.

Nel 1999 l'Italia propose nuovamente l'idea del seggio per l'Unione Europea, ottenuto questa volta tramite l'assegnazione all'Unione Europea del seggio non-permanente spettante a uno stato dell'Europa Occidentale. Si trattava dell'idea del 'seggio embrionale dell'Unione Europea', privo del potere di veto, ma di fatto permanente. La proposta è rimasta almeno fino ad ora solo sulla carta, anche perché l'articolo 4 dello Statuto prevede che solo gli stati, e non le organizzazioni internazionali, possano essere membri delle Nazioni Unite. Il seggio comune richiederebbe quindi un emendamento della Carta, il che significa di nuovo una faticosa ricerca di consensi tra Assemblea e membri permanenti³³.

Nel maggio del 1997, anche il gruppo dei paesi Arabi propose, in caso di un aumento dei membri permanenti con diritto di veto, uno dei seggi permanenti da far

³³ Sulla questione della rappresentanza dell'Unione Europea nelle Nazioni Unite, Cfr. Blavoukos Spyros & Bourantonis Dimitris, *EU Representation in the Security Council : Bridging the 'Capabilities-Expectations' Gap*, Bibliografia.

ruotare tra tutti gli stati arabi, tramite una consultazione tra i paesi arabi africani e quelli asiatici³⁴.

L'affidamento alle organizzazioni regionali della rappresentanza nel Consiglio di Sicurezza è stato quindi bocciato dagli Stati Uniti nella sua versione universale quando ancora si discuteva sui principi che avrebbero dovuto regolare il funzionamento dell'ONU, mentre per la versione particolare, limitata alla sola Unione Europea (che è comunque il più avanzato modello di regionalizzazione contemporaneo), la bocciatura è venuta, ancor prima che dall'Assemblea Generale o dal Consiglio di Sicurezza, da parte degli stessi stati europei, che si sono trovati divisi dai vari interessi nazionali.

Dobbiamo sempre tenere presente che il problema del seggio permanente per l'Unione Europea, si scontrerebbe con la difficoltà da parte dei membri dell'Unione di proporre posizioni condivise di politica estera, come la crisi irakena del 2003 ha ancora una volta ampiamente dimostrato. Se questo problema resta ancora irrisolto nella più integrata e avanzata delle nuove organizzazioni regionali, ancora più lontani dalla possibilità di essere rappresentati a livello regionale sembrano, realisticamente, i paesi degli altri continenti.

3.4 L'High-level Panel del 2004 e le attuali proposte

Nell'Autunno del 2003, di fronte all'impossibilità di sviluppare un accordo sufficiente a promuovere una qualsiasi riforma del Consiglio di Sicurezza, il Segretario Generale Kofi Annan creava, assieme all'Assemblea Generale, un gruppo di esperti, l'High-level Panel, con l'incarico di trovare delle soluzioni realistiche in grado di uscire dall'empasse. Un anno dopo il Panel presentava il proprio rapporto '*A more secure World: our shared responsibility*' al Segretario Generale. Nel rapporto venivano proposti due modelli per la riforma del Consiglio tramite il suo allargamento; essi vennero a loro volta inseriti da Annan nella propria proposta '*In larger freedom - Towards development, security and human rights for all*' del Marzo 2005.

³⁴ Cfr. Ministero degli affari esteri italiano – Servizio stampa e informazione, *La riforma del Consiglio di Sicurezza – La proposta italiana*, Bibliografia.

Analizziamo sinteticamente i due modelli proposti dal Panel (Tabella 3.1). Il modello A prevede la promozione di 6 nuovi membri permanenti senza diritto di veto (2 per l’Africa e l’Asia, 1 per l’America e l’Europa) e 3 ulteriori membri non permanenti. Il modello B non prevede la promozione di alcun nuovo membro permanente, ma la creazione di una nuova categoria di membri semi-permanenti con un mandato rinnovabile di 4 anni (anziché il mandato non rinnovabile di due anni dei membri non permanenti attuali) composta di 8 membri (2 ciascuno per Africa, Asia, America e Europa) più un ulteriore membro non permanente che garantirebbe il principio della superiorità di questi ultimi rispetto ai seggi permanenti.

La posizione degli Stati Uniti negli ultimi anni è sempre stata negativa nei confronti di qualsiasi riforma del Consiglio di Sicurezza che portasse il numero assoluto di stati rappresentati oltre i 20, al massimo 21 membri. È quindi da ritenere che anche i modelli A e B del Panel che prevedono l’allargamento a un totale di 24 membri avranno assai scarsa possibilità di essere presi in considerazione da Washington, come ha infatti confermato l’attuale ambasciatore americano all’ONU, John Bolton: ‘L’organizzazione internazionale deve divenire più efficiente, effettiva e responsabile. Rendere il Consiglio di Sicurezza troppo vasto significherebbe mettere a repentaglio questo obiettivo. Portare il numero di seggi a 25 o 26 significherebbe una paralisi.’³⁵

³⁵ Gardiner Beth, *Bolton rejects UN Council Plan*, Bibliografia, Traduzione mia.

Tabella 3.1 - Proposte dell'High-level Panel

SISTEMAZIONE ATTUALE			
Area	Numero Stati	Seggi permanenti	Seggi Non permanenti
Africa	53	0	3
Asia e Pacifico	56	1	2
Europa	47	3	3
America	35	1	2
Totale	191	5	10

MODELLO A (Tra parentesi l'evoluzione proposta)		
Area	Seggi permanenti *	Seggi Non permanenti
Africa	2 (+2)	4 (+1)
Asia e Pacifico	3 (+2)	3 (+1)
Europa	4 (+1)	2 (-1)
America	2 (+1)	4 (+2)
Totale	11 (+6)	13 (+3)
Totale		24 (+9)

MODELLO B (Tra parentesi l'evoluzione proposta)			
Area	Seggi permanenti	Seggi semi-permanenti	Seggi Non permanenti
Africa	0	2 (+2)	4 (+1)
Asia e Pacifico	1	2 (+2)	3 (+1)
Europa	3	2 (+2)	1 (-2)
America	1	2 (+2)	3 (+1)
Totale	5 (=)	8 (+8)	11 (+1)
Totale		24 (+9)	

* I nuovi seggi permanenti (tra parentesi) non godono del diritto di veto

La risposta dei paesi europei al lavoro dell'High-level Panel si è concretizzata nella presentazione di due proposte, che prendono in considerazione sia alcune precedenti ipotesi di riforma, che il più recente lavoro del Panel. La Germania si è fatta promotrice assieme ad altri tre aspiranti membri permanenti, Giappone, India e Brasile, e con l'appoggio della Francia (che ha anche firmato la relativa bozza di risoluzione), dell'Inghilterra e di circa altri 20 stati, della proposta nota come 'G-4 Draft'³⁶. L'Italia, la Spagna e un gruppo di circa 20 stati hanno per contro presentato il documento

³⁶ Assemblea Generale delle Nazioni Unite, *Question of equitable representation on and increase in the membership of the Security Council and related matters*, Bibliografia.

I paesi firmatari sono Afghanistan, Belgio, Bhutan, Brasile, Danimarca, Figi, Francia, Georgia, Germania, Grecia, Haiti, Honduras, Islanda, India, Giappone, Kiribati, Lettonia, Maldive, Nauru, Palau, Paraguay, Polonia, Portogallo, Repubblica Ceca, Salomone, Tuvalu e Ucraina.

‘United for Consensus’³⁷.

Il gruppo G-4 (Cfr.Tabella 3.2) ha proposto nella primavera del 2005 una risoluzione che allarghi il Consiglio a 6 nuovi membri permanenti (2 per l’Asia e l’Africa, 1 per l’Europa Occidentale e l’America Latina) e 4 non permanenti (1 ciascuno per Asia, Africa, America Latina e Europa Orientale). Chiaramente la Germania mira al posto di membro permanente per l’Europa Occidentale e India, Brasile e Giappone si autopromuovono per 3 dei restanti 5 seggi. Si tratterebbe quindi di una riforma simile al Modello A proposto dal Panel, con un membro non permanente in più. I nuovi membri permanenti non godrebbero, almeno inizialmente, del diritto di veto, il cui eventuale conferimento sarebbe valutato 15 anni dopo il passaggio dell’emendamento alla Carta. Questa proposta è un’evidente versione aggiornata del piano Razali e delle aspirazioni ormai quindicennali di Germania e Giappone al seggio permanente.

Area	Seggi permanenti	Seggi Non permanenti
Africa	2 (+2)	4 (+1)
Asia e Pacifico	3 (+2)	3 (+1)
Europa Occidentale + altri	3 (+1)	2 (=)
Europa Orientale	1 (=)	2 (+1)
Nord America	1 (=)	3 (+1)
America Latina	1 (+1)	
Totale	11 (+6)	14 (+4)
	Totale	25 (+10)

All’inizio del 2006 il Giappone ha fatto un mezzo passo indietro rispetto alla proposta G-4, rendendo il suo appoggio più indiretto, e favorendo invece i dialoghi bilaterali con gli Stati Uniti che sembrano decisamente intenzionati a promuovere un posto per la più industrializzata economia asiatica tra i permanenti, non è chiaro se con o senza diritto di veto. Rispetto alla questione del veto, la Germania ha sempre invocato il principio dell’uguaglianza dei membri permanenti e la relativa attribuzione anche agli

³⁷ I sostenitori di United for Consensus comprendono anche Algeria, Argentina, Bangladesh, Colombia, Emirati Arabi Uniti, Ghana, Kenya, Korea Sud, Marocco, Messico, Pakistan, Turchia e la rappresentanza della Lega Araba.

ultimi arrivati di questo potere, mentre il Giappone sembra disponibile ad accettare un seggio permanente anche senza il diritto di veto, almeno in un primo momento³⁸.

A questa posizione si oppongono vari stati di un certo peso: l'Italia e la Spagna, che non vedono con simpatia la promozione tedesca, l'Argentina, la Colombia e il Messico che sarebbero esclusi da una posizione permanente nel Consiglio, concessa invece al Brasile, il Pakistan e il Bangladesh, evidenti oppositori della candidatura indiana, così come la Corea del Sud rispetto a quella giapponese. La posizione italiana insomma conquista l'adesione di tutte le medie potenze che non hanno la forza o non godono dell'appoggio per richiedere un seggio permanente. Questi paesi si sono coalizzati sotto l'impulso italiano, nel gruppo 'Uniting for Consensus' (Cfr. Tabella 3.3), scherzosamente indicato come '*Coffee Club*', che propone, fermi restando i cinque membri permanenti, l'aggiunta di altri 10 membri non permanenti i quali, assieme ai 10 già presenti, formerebbero una categoria di membri semi-permanenti eletti a rotazione su scala regionale, e con mandato rinnovabile di 4 anni. I seggi semi-permanenti sarebbero così suddivisi: Africa 6, Asia 5, America Latina 4, Europa Occidentale 3, Europa Orientale 2. La proposta italiana, che in misura diversa, adotta la nuova categoria dei semipermanenti del Modello B, richiama quindi in gioco una certa gestione regionale della rappresentanza all'interno del Consiglio, alla quale comunque restano esclusi gli intoccabili 5 membri permanenti.

Area	Seggi permanenti	Seggi semi-permanenti
Africa	0	6
Asia e Pacifico	1	5
Europa Occidentale e altri	2	3
Europa Orientale	1	2
America	1	4
Totale	5	20
	Totale	24 (+9)

³⁸ Cfr. De Guttry Andrea & Pagani Fabrizio, *Le Nazioni Unite: sviluppo e riforma del sistema di sicurezza collettiva*, pag.133, Bibliografia

Traendo le somme per quanto riguarda l'Europa, essa ha ancora una volta fallito nel presentare una proposta unitaria, dando invece vita a una vera e propria battaglia, che si è facilmente collegata alle analoghe competitività nazionali degli altri continenti (India/Pakistan, Brasile/Argentina, Giappone/Korea Sud, etc.). La battaglia è stata combattuta anche sul piano delle accuse, quando il rappresentante italiano Spatafora ha denunciato il presunto uso del ricatto finanziario nei confronti di alcuni paesi in via di sviluppo al fine di ottenere da questi l'adesione a una bozza di risoluzione piuttosto che a un'altra.

Una terza proposta è stata intavolata da 43 dei 53 paesi dell'Unione Africana. Essi propongono di espandere il Consiglio fino a 26 membri, tra cui 6 permanenti con diritto di veto, 2 dei quali sarebbero riservati proprio ai paesi africani³⁹.

Tutte e tre le proposte (G-4, United for Consensus e Unione Africana) porterebbero il Consiglio di Sicurezza a superare il limite che gli Stati Uniti considerano invalicabile di 20-21 stati. Washington si è chiaramente espressa, in sfavore della proposta del G-4, sebbene continui ad appoggiare il Giappone. Per quanto riguarda la Germania, essa ha, almeno momentaneamente, perso l'appoggio che gli americani parevano averle concesso all'inizio degli anni Novanta, nell'ottica di un '*quick fix*', vale a dire di una promozione diretta di Giappone e Germania al rango di membri permanenti. La questione potrebbe essere inserita all'interno del mancato appoggio da parte della Germania di Schroeder all'intervento americano in Irak, e questo potrebbe far pensare a una possibilità per gli Stati Uniti di riprendere in futuro una politica che torni a supportare la candidatura tedesca per un seggio permanente, qualora il nuovo governo tedesco si avvicini di più alle posizioni di politica estera americana.

Anche la Cina è contraria al draft G-4, avendo criticato la candidatura del Giappone, paese rivale su scala regionale e considerato dal governo cinese inadatto, visti i gravi precedenti di aggressione durante il secondo conflitto mondiale, ad assumersi la responsabilità diretta della sicurezza globale.

Tra i membri permanenti, la posizione della Russia pare essere quella più conservatrice, assieme a quella cinese. Mosca, come ha recentemente sostenuto il suo

³⁹ Assemblea Generale delle Nazioni Unite, *Question of equitable representation on and increase in the membership of the Security Council and related matters*, Bibliografia.

ambasciatore Andrei Denisov, è contraria ‘a ogni diluizione del potere dei cinque e del loro diritto di veto.’⁴⁰

3.5 La questione delle responsabilità finanziarie e militari

Un ulteriore elemento della posizione americana rispetto alla riforma del Consiglio di Sicurezza è emerso, non senza una certa teatralità, quando alla fine del 2005 l’ambasciatore Bolton ha minacciato di bloccare il budget biennale per il periodo 2006-2007, al quale gli Stati Uniti contribuiscono con una fetta del 24% sul totale (Cfr. tabella 3.2), qualora i membri non avessero fatto dei passi concordati in avanti verso una visione generale concordata sul tema della riforma.⁴¹ Anche in questo senso va letto l’appoggio americano al Giappone: il paese asiatico infatti è nettamente il secondo finanziatore dell’ONU, dietro solo agli Stati Uniti, assieme ai quali contribuisce per oltre il 40% del totale del budget regolare delle Nazioni Unite (Cfr. Tabella 3.4).

Tabella 3.4 - Budget regolare delle Nazioni Unite - 2005

Pos	Stato	milioni \$USA	Percentuale sul Totale
1	USA	440	24%
2	Giappone	346	19%
3	Germania	154	8%
4	Regno Unito	109	6%
5	Francia	107	6%
6	Italia	87	5%
7	Canada	50	3%
8	Spagna	45	2%
9	Cina	37	2%
10	Messico	34	2%
11	Korea Sud	32	2%
12	Olanda	30	2%
13	Australia	28	2%
14	Brasile	27	1%
15	Svizzera	21	1%

Lo stesso Giappone ha fatto intendere che, qualora la sua richiesta di un seggio permanente rimanesse inascoltata, Tokyo potrebbe ridurre considerevolmente i suoi

⁴⁰ Cfr. Kern Soeren, *Will the United Nation be reformed?*, Bibliografia.

⁴¹ Taino Danilo, *Bolton: riforma dell’ONU o blocchiamo il budget*, Bibliografia.

finanziamenti nel 2007-2009, con la motivazione che non sarebbe ravvisabile alcun senso, specialmente agli occhi dell'opinione pubblica giapponese, nel continuare a versare nelle casse delle Nazioni Unite una quantità di fondi dieci volte superiore a quella di un membro permanente come la Cina⁴².

Questa posizione sul peso che il contributo finanziario dei singoli stati meriterebbe rispetto alla promozione degli stessi membri del Consiglio, è stata espressa nel Giugno 2005 dal rappresentante americano all'Assemblea:

“Poiché l'espansione del Consiglio di Sicurezza avrà implicazioni di grande portata, noi crediamo che un approccio basato su dei criteri precisi sia il miglior strumento per misurare i requisiti per l'accesso a un seggio nel Consiglio. Questi criteri dovrebbero includere il prodotto interno lordo, la popolazione, le capacità militari, i contributi al peacekeeping, l'impegno in favore della democrazia e dei diritti umani, i contributi finanziari all'ONU, l'accettazione della non proliferazione e della lotta al terrorismo, e il bilanciamento geografico.”⁴³

Questa posizione è condivisa anche dal Segretariato Generale e dall'High-level Panel:

“(I membri) dovrebbero, in onore all'articolo 23 della Carta, incentivare la presenza nel processo decisionale di coloro i quali contribuiscono maggiormente alle Nazioni Unite finanziariamente, militarmente e diplomaticamente (...)”⁴⁴

Nei drafts del G-4 e di United for Consensus, invece, è fatto solo un generico accenno ai principi dell'articolo 23 che valgono per l'elezione dei membri permanenti: l'equa distribuzione geografica e il contributo al mantenimento della pace e della sicurezza internazionale.

Nella storia della posizione italiana tra l'altro, all'epoca dell'opposizione al piano Razali, non sono mancate forti critiche al principio dell'attribuzione di seggi permanenti

⁴² Cfr. Kern Soeren, *Will the United Nation be reformed?*, Bibliografia.

⁴³ Bureau of International Information Programs, U.S. Department of State, *Statement by Ambassador Anne W. Patterson On U.S. Proposals for UN Reform In the General Assembly*, Bibliografia. Traduzione mia.

Criteri molto simili sono stati avanzati dagli Stati Uniti nel 1996, all'epoca della presidenza Clinton, Cfr. US Department of State, *Preparing the UN for its second fifty years*, Bibliografia.

⁴⁴ Assemblea Generale delle Nazioni Unite, *In larger freedom: towards development, security and human rights for all – Report of the Secretary General* §169, Bibliografia, traduzione mia.

in considerazione del loro contributo finanziario alle Nazioni Unite. Il rappresentante italiano in quell'occasione ebbe a dire polemicamente che i seggi permanenti non erano in vendita, e che se il finanziamento è il criterio usato per stabilire l'eleggibilità dei membri permanenti, allora perché non dare un seggio anche alla CNN, che dà un miliardo di Dollari alle Nazioni Unite?⁴⁵

Le responsabilità finanziarie e militari (peacekeeping, lotta al terrorismo) sembrano quindi essere prioritarie come criteri proposti dal governo statunitense, assieme all'equa distribuzione geografica, alla quale sembrano guardare comunque con più attenzione la proposta italiana dell'United for Consensus e il G-4 appoggiato dalla Germania. Nel prossimo capitolo cercheremo di inserire in un quadro più generale queste differenti priorità e le altre distanze di posizione rispetto alle varie ipotesi di riforma tra paesi europei e Stati Uniti.

⁴⁵ Cfr. Blavoukos Spyros & Bourantonis Dimitris, *EU Representation in the Security Council : Bridging the 'Capabilities-Expectations' Gap*, pag.13, Bibliografia. Traduzione mia.

Capitolo 4

EUROPA E USA: LA RIFORMA ALL'INIZIO DEL TERZO MILLENNIO

4.1 Sguardo d'insieme sulla riforma

Nel terzo capitolo abbiamo visto come tutte le proposte di riforma del Consiglio di Sicurezza dal 1945 in poi siano sostanzialmente delle proposte di inclusione di stati, gruppi di stati o organizzazioni regionali come membri permanenti (con o senza potere di veto), non permanenti o in categorie intermedie tra questi due (semipermanenti).

Anche volendo mettere momentaneamente da parte le pur fondamentali divisioni ideali e reali, i vari giochi di potere e tutto quanto abbia reso impossibile finora un accordo sulla riforma, il problema dei vari drafts (G-4, United for Consensus, Unione Africana), ma anche di tutte le proposte d'inclusione formalmente e informalmente presentate dalla fine del bipolarismo, risulta essere un irrisolvibile rompicapo teorico. La questione che emerge implicitamente è: *dove si ferma, e rispetto a quali principi, il meccanismo di inclusione?* Quanti membri dovrà avere il Consiglio? E quali parametri dovranno soddisfare tali membri? Se ad esempio si accetta la promozione a membro permanente di uno stato A con una popolazione di 80 milioni (potrebbe essere la Germania), difficilmente si potrebbe privare dello stesso privilegio lo stato B con un miliardo di abitanti (l'India); se si concede a quest'ultimo lo stesso privilegio di A, lo stato C potrà sempre addurre il suo superiore potere economico, la sua industrializzazione, i suoi contributi finanziari all'organizzazione (Giappone), ma di fronte a tutto ciò lo stato D (un qualsiasi grosso stato del Terzo mondo) chiamerebbe in causa il principio di equa rappresentanza geografica, dichiarando che certe aree del mondo non possono essere sovra-rappresentate in virtù del loro potere economico, o militare o demografico a discapito di altre aree sub-rappresentate... e così via in un processo che non ha mai fine. Questo, per inciso, è il timore di molti osservatori, e in particolare degli Stati Uniti, che hanno già 'messo le mani avanti' sostenendo il principio secondo il quale in ogni caso il Consiglio di Sicurezza non dovrà superare i 20-21 membri. Anche considerando accettato questo limite, e l'esistenza di varie proposte che lo oltrepassano ci induce a essere cauti in proposito, rimangono da definire i criteri che portano a includere o escludere i vari possibili candidati all'allargamento. La strada è quindi lunga e in salita. E, in ogni caso, qualsiasi riforma delle Nazioni

Unite che non comprenda una riforma del Consiglio di Sicurezza sarebbe quasi universalmente avvertita come incompleta.

Rispetto al Consiglio, possiamo distinguere due diversi tipi di inclusione: l'*inclusione per meriti*, che possono essere di volta in volta il peso economico, demografico, militare, l'impegno finanziario o di altro tipo nell'ONU, che può prevedere o meno meccanismi di riequilibrio geografico, e l'*inclusione per regionalizzazione*, che privilegia la rappresentatività geografica sugli altri tipi di considerazione. Rientrano in questo secondo caso le proposte di allargamento alle organizzazioni internazionali regionali (finora la più concreta proposta ha riguardato l'Unione Europea) e l'istituzione di membri semipermanenti la cui rotazione è organizzata su base regionale (proposta italiana). Occorre quindi distinguere tra l'ipotesi di una regionalizzazione esterna e una regionalizzazione interna al Consiglio. Se la regionalizzazione esterna è un processo che si sviluppa indipendentemente e autonomamente rispetto alle Nazioni Unite, la regionalizzazione interna sarebbe un processo che deve almeno una parte delle ragioni del proprio sviluppo allo scopo comune di mettersi d'accordo sul come auto-rappresentarsi tutti insieme, il che presuppone perlomeno un accordo minimo sulla propria politica estera. Questo potrebbe essere il caso dei membri semipermanenti 'all'italiana' della proposta United for Consensus.

A cosa potrebbe portare in futuro l'adozione di un allargamento o addirittura di una riformulazione del Consiglio di Sicurezza che si fondi sul principio dell'inclusione per regionalizzazione? Se l'apertura fosse rivolta direttamente alle organizzazioni regionali, essa potrebbe avere l'effetto di promuoverne o accelerare lo sviluppo della regionalizzazione. Le varie organizzazioni regionali potrebbero 'fare a gara' per accaparrarsi un maggior numero di stati, avere quindi più peso e promuovere una propria candidatura per un seggio permanente nelle Nazioni Unite. Gli stati stessi potrebbero decidere di trasferirsi in base alla convenienza da un'organizzazione regionale non rappresentata a una rappresentata al Consiglio. Qualche paese dell'Africa settentrionale per esempio, o Israele potrebbero avvicinarsi all'Unione Europea, se

questa arrivasse a godere di un seggio permanente o addirittura del potere di veto.

Questi scenari di regionalizzazione sarebbero diversi invece nel caso dell'istituzione di membri semipermanenti su scala regionale. Il meccanismo di rotazione potrebbe creare un nucleo di ulteriore integrazione e favorire così la regionalizzazione in aree dove questa risulti debole, o essere gestita direttamente dalle organizzazioni regionali, laddove queste siano sufficientemente solide: l'Unione Africana per esempio potrebbe gestire l'intera rotazione dei membri semipermanenti del continente, dato che solo il Marocco non fa parte dell'organizzazione.

L'Unione Europea è chiaramente la più probabile candidata per un seggio regionale al Consiglio di Sicurezza. Tuttavia, questo vantaggio storico di essere la più avanzata organizzazione internazionale regionale dal dopoguerra a oggi, appare ancora insufficiente. All'interno dell'Europa, almeno due dei paesi più importanti non hanno mai dimostrato una forte inclinazione in favore di una politica estera comune: si tratta ovviamente della Francia e della Gran Bretagna. È difficile pensare che l'Europa possa ambire ad un seggio comune prima di aver dimostrato, almeno per un periodo di qualche anno, la volontà e la capacità di formulare una politica estera unica sufficientemente condivisa dagli stati membri. Proprio l'obiettivo di un seggio permanente sarebbe invece un movente considerevole in vista di un'integrazione più stretta della politica estera comunitaria per tutti i paesi europei, tranne ovviamente per quelli che già lo possiedono.

4.2 Conclusioni sulla posizione americana

L'orientamento generale dei governi degli Stati Uniti d'America rispetto alla riforma delle Nazioni Unite, è nelle sue linee principali, rimasto invariato dalla fine della guerra fredda ad oggi, tranne per l'appoggio diretto inizialmente accordato, e poi ritirato, a un seggio permanente alla Germania.

Gli Stati Uniti ritengono più realistica e fruttuosa la riforma degli strumenti e delle capacità a disposizione dei vari organi delle Nazioni Unite nei campi del peacekeeping, delle missioni umanitarie, della promozione dello sviluppo, e della riforma del sistema

burocratico, considerato troppo ‘pesante’ ed esposto alla corruzione, come dimostra lo scandalo del programma ‘Oil for food’.

La posizione americana rispetto al Consiglio di Sicurezza non è conservatrice come quelle di Cina e Russia, ma ha dimostrato di fondarsi attorno ad alcuni capisaldi ben precisi. Il principio che emerge sopra tutti, è che i paesi che contano all’interno del Consiglio devono essere dei paesi virtuosi, con un passato e un presente di cooperazione finanziaria, militare, politica, di rispetto delle regole democratiche e dei diritti umani.

I membri permanenti, in particolare, devono essere solidi alleati degli Stati Uniti. Il Giappone, ad esempio, avendo dimostrato la sua alleanza tramite l’appoggio concreto alla visione strategica americana è promosso a pieni voti anche in virtù della sua generosità finanziaria nei confronti dell’organizzazione. La Germania, invece, dopo aver preso le distanze al momento dell’invasione dell’Irak, non ha più goduto della sponsorizzazione concessa all’alleato asiatico.

Il principio è ancora una volta quello del multilateralismo globalizzante: prima deve essere accertata la responsabilità internazionale e l’adozione di un minimo di principi democratici e liberali applicati (questi ultimi due punti in particolare riguardo ai paesi emergenti), e solo in seguito il peso politico e formale all’interno dell’organizzazione verrà riconosciuto in conseguenza agli impegni e agli sforzi sostenuti.

“Gli Stati Uniti sono aperti a una riforma ed espansione del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, come parte di una più ampia riforma delle Nazioni Unite. Noi raccomandiamo un approccio basato su criteri rispetto ai quali i potenziali membri vengano ritenuti idonei, basandoci su fattori come: la forza economica, la popolazione, la capacità militare, l’impegno rispetto alla democrazia e ai diritti umani, i contributi finanziari e alle missioni di peacekeeping delle Nazioni Unite, nonché l’accettazione dell’antiterrorismo e della non proliferazione. *Dobbiamo certamente tenere presente l’equilibrio geografico del Consiglio, ma l’efficienza rimane la priorità di ogni riforma.*^{46,}”

Gli Stati Uniti quindi subordinano il principio dell’equilibrio geografico⁴⁷ al

⁴⁶ Dipartimento di Stato degli Stati Uniti d’America, *US priorities for a stronger, more effective United Nations*, Bibliografia. Traduzione e corsivo miei.

⁴⁷ Riguardo al principio dell’equilibrio geografico, è interessante registrare che l’Australia ha suggerito di rivedere l’attuale ripartizione dei gruppi regionali per la selezione dei membri non permanenti,

principio meritocratico e al principio del ‘peso’ reale di ogni stato (popolazione, forza economica e militare).

Altro principio fondamentale, che ricordiamo ulteriormente qui solo per motivi di completezza è il limite massimo di 20-21 membri per la riforma del Consiglio, pena la paralisi del suo processo decisionale.

Riguardo alla concessione del veto ad eventuali nuovi membri permanenti, gli Stati Uniti non si sono mai espressi con chiarezza, ma è da credere che essi sarebbero disposti a concedere questo potere al più a un numero ristretto di alleati considerati come più che affidabili, quindi il Giappone e forse la Germania.

La volontà americana sembra essere quella di arrivare al più presto a una riforma, come dimostrano le posizioni espresse anche recentemente dall’ambasciatore Bolton. Ciò pare essere motivato da una certa pressione interna dell’opinione pubblica sul tema della riforma: sia rispetto a quella parte dell’opinione pubblica che vorrebbe vedere nell’ONU un embrione di governo globale e preme quindi sulla riforma del Consiglio di Sicurezza e sul rilancio della sua credibilità, sia anche rispetto a quella parte scettica del pubblico americano che vede nelle Nazioni Unite un mero meccanismo burocratico senza alcuna capacità che non sia quella di ingerenza negli affari nazionali, o addirittura di una certa parte di pubblico che riterrebbe la migliore riforma per le Nazioni Unite la loro abolizione o perlomeno il ritiro americano dall’organizzazione.

È da notare come una simile posizione abbia influenzato non poco la presidenza Clinton negli anni Novanta, quando, in seguito alla vittoria nelle elezioni del Congresso che consegnò la maggioranza ai repubblicani, una compagine guidata dal senatore del North Carolina Jesse Helms minacciò di bloccare il trasferimento dei fondi promessi all’ONU dal presidente, se questi non avesse fatto pressioni all’organizzazione per un’immediata riforma basata sui principi indicati da Washington. Si arrivò addirittura a minacciare il ritiro dalle Nazioni Unite, considerato da Helms l’unico mezzo in grado di indurre i ‘burocrati’ dell’ONU a intraprendere la via della riforma⁴⁸. Rispetto a questi

contestando in particolare la divisione, ormai obsoleta, tra Europa Occidentale e Orientale, in seguito all’allargamento della NATO e dell’Unione Europea.

⁴⁸ Cfr. Moore John Allphin & Pubantz Jerry, *To create a new world? American Presidents & the United Nations*, pp.334-336, Bibliografia.

ultimi approcci, è chiaro che il governo americano non vuole mantenere aperto il tema della riforma troppo a lungo.

Il progetto del governo degli Stati Uniti, in ogni caso, sembra essere molto più focalizzato sulla riforma degli strumenti e delle modalità di azione delle Nazioni Unite, piuttosto che al Consiglio di Sicurezza, rispetto al quale sembra invece prediligere una sistemazione rapida, volta a un allargamento limitato (uno o due membri permanenti e qualche nuovo membro non permanente), che non vada a intaccare, di fatto, l'attuale formula di funzionamento dell'organo esecutivo delle Nazioni Unite.

Gli Stati Uniti, dall'alto della loro posizione di maggiore potenza economica mondiale, unica potenza militare con capacità d'intervento globale, superpotenza nucleare, maggiori finanziatori dell'ONU, loro fondatori, paese ospitante della sede dell'Organizzazione, vedono il Consiglio di Sicurezza come un luogo dove dovrebbero trovare spazio paesi alleati, o comunque amici, o perlomeno in qualche misura democratici più, quando non sia possibile altrimenti, le indiscutibili grandi potenze, senza le quali l'edificio dell'organizzazione non potrebbe nemmeno reggersi, vedi l'Unione Sovietica e la Cina, sostituita del più favorevole Taiwan dal 1971.

4.3 Conclusioni sulla posizione europea

Come è emerso in tutta la nostra analisi, una posizione europea sulla riforma dell'ONU di fatto non esiste, e non può esistere, almeno fintantoché l'Unione Europea rimarrà un corpo politico dipendente dalle volontà particolari dei governi dei vari stati che la compongono. Una posizione comune non è mai stata presentata, all'interno di essa, nemmeno dal gruppo degli stati europei più importanti: anche quando l'ipotesi di un 'quick fix' sembrava avere un certo futuro, l'appoggio di Francia e Inghilterra alla promozione tedesca non sembrò mai decisivo, e l'Italia si è opposta sempre con la massima fermezza rispetto a tutte le iniziative in tal senso.

Non ci resta quindi che tentare di interpretare la posizione che l'Europa potrebbe delineare in futuro, specialmente se la riforma delle Nazioni Unite non dovesse essere portata a termine a breve, o se comunque si arrivasse solamente a una soluzione

transitoria o a un accordo di riforma parziale tale da lasciare spazio alle richieste di una continuazione del processo di rinnovo dell'organizzazione negli anni a venire.

Quegli stati europei che hanno dimostrato interesse nella riforma, hanno dimostrato un forte interesse sul tema dell'equilibrio geografico come principio della rappresentatività del Consiglio, e della regionalizzazione come strumento per rendere effettivo questo principio. La proposta italiana sulla gestione dei membri permanenti potrebbe essere l'embrione per un futuro interesse dell'Unione Europea nel proporre la questione della regionalizzazione su più ampia scala all'interno del Consiglio. Potrebbe avere un simile ruolo di catalizzatore l'istituzione del seggio comune per l'Unione Europea, posizione verso la quale anche la Germania da ultimo sembra guardare con rinnovato interesse, se non altro, realisticamente, dopo la perdita della sponsorizzazione americana alla richiesta del seggio permanente.

Riguardo alla questione più generale sui criteri che dovrebbero guidare la decisione sulla promozione dei membri, specialmente se permanenti o semipermanenti, a un Consiglio allargato, il punto di vista europeo sembra essere orientato in modo opposto a quello americano: se i grandi paesi, specialmente quelli in via di sviluppo, non avranno adeguata rappresentanza e adeguato potere all'interno del Consiglio, verrà loro a mancare quella spinta, quella motivazione per promuovere, sia al proprio interno che al proprio esterno, lo sviluppo economico e sociale, una democrazia moderna e compiuta, un impegno concreto e stabile per la pace e la sicurezza mondiale. L'assunzione delle responsabilità all'interno del Consiglio, quindi, non sarebbe, come prevale nella visione americana, un *premio* per i virtuosi, ma piuttosto un *incentivo* ad esserlo in futuro. Prima per gli americani quindi sviluppo, democrazia e responsabilità, poi potere all'interno del Consiglio (multilateralismo globalizzante), per gli europei invece prima potere, e poi, come diretta conseguenza, responsabilità (multilateralismo pacificante). All'interno di questo quadro si spiega la differenza tra Europa e America nel valutare l'importanza dell'equilibrio geografico e, conseguentemente, nel tema della regionalizzazione.

A differenza degli Stati Uniti, gli europei sembrano guardare al Consiglio di Sicurezza come al luogo comune all'interno del quale la legalità e la rappresentatività

(se assicurata con equità) possono evitare l'emergere di nuovi conflitti o catastrofi globali. Questa posizione, tuttavia, sembra molto più sfumata per i governi degli stati che dispongono di un seggio permanente, o di quelli che ambiscono ad averlo.

4.4 Considerazioni finali

Viste le principali proposte di riforma del Consiglio di Sicurezza, e tutte le proposte formalmente concretizzate nel momento attuale, date le posizioni conservatrici di Russia e Cina, la posizione di una riforma limitata da parte degli Stati Uniti, e le divisioni in seno all'Assemblea Generale, la riforma più accessibile –forse l'unica possibile- in un futuro a noi prossimo, pare quella di un'espansione limitata del Consiglio. Potrebbe trattarsi di un parallelo incremento dei membri permanenti e non permanenti, i primi quasi certamente, almeno all'inizio senza potere di veto, oppure di un aumento dei soli membri non permanenti, come già avvenuto nel 1965, o in alternativa, la creazione della categoria dei semipermanenti, forse con la considerazione della proposta italiana sulla loro gestione regionale.

Rispetto alla decisione finale su queste varie ipotesi, il peso complessivo degli Stati Uniti sembra essere destinato ad avere un ruolo più determinante di quello europeo una volta arrivati al momento cruciale. L'Europa, divisa e senza una voce comune, priva di una linea di condotta stabile e univoca rispetto al tema nel presente come nel passato, difficilmente potrà essere attiva nella fase decisionale, nella stessa ampia misura che l'ha vista protagonista nella fase propositiva.

Un allargamento del Consiglio di Sicurezza: che cosa potrebbe significare una riforma di questo tipo? Essa renderà certamente più improbabile l'eventualità che i membri permanenti possano assumere una decisione da soli, dato che avrebbero bisogno di maggioranze sempre più nutrite tra i membri non permanenti e gli stessi membri permanenti, qualora questi dovessero aumentare. Ma in passato il problema del Consiglio di Sicurezza non è certo stato quello di evitare che i permanenti decidessero da soli, quanto il problema opposto, e cioè che essi potessero bloccare decisioni

largamente condivise, teoricamente perfino condivise da tutti, tranne che da un membro permanente con potere di veto (anche qualora questo fosse parte in causa).

Visti i precedenti nella storia dell'organizzazione internazionale, la questione è quindi quella di facilitare, non di bloccare ulteriormente il processo decisionale del Consiglio. Ci chiediamo quindi: in un Consiglio allargato, ci sarebbero più o meno possibilità di incentivare il potere effettivo del Consiglio? Se, ragionando per assurdo, l'Indonesia fosse stata nel 1999 un membro permanente del Consiglio con potere di veto, è difficile pensare che ci sarebbe stato un successo delle Nazioni Unite nella questione di Timor Est. D'altra parte è chiaro che la questione della rappresentatività, finché i grandi paesi in via di sviluppo come pure alcune importanti potenze economiche e industriali saranno subordinate ai cinque membri permanenti, va a penalizzare l'immagine e la fede che l'opinione pubblica ha rispetto alle Nazioni Unite, e questo non è problema da poco.

La forza anti-decisionale del veto, per quanto cruciale, è ben lontana dall'essere superata, e lo testimonia inequivocabilmente il fatto che nessuna delle principali proposte di riforma presentate dagli stati ha mai osato evocare la soppressione o la limitazione. Giuridicamente, solo gli attuali beneficiari di questo diritto possono decidere sull'auto-limitazione del proprio potere, ma che cosa potrebbe mai portare le cinque potenze vincitrici alla rinuncia del loro privilegio?

In altri tempi, il filosofo europeo Immanuel Kant, campione dell'universalismo e del cosmopolitismo moderno, nel suo *'Per la pace perpetua'* del 1795 presentava la nascita di una federazione di tutti gli stati della Terra, sviluppata a partire dall'Europa, portatrice di un diritto internazionale in grado di assicurare ovunque la pace e la sicurezza. A tutto questo l'uomo, secondo Kant, è inevitabilmente destinato: a garantirlo sarà l'esigenza di trarre dalle eterne discordie degli uomini, anche contro la loro volontà, la concordia⁴⁹.

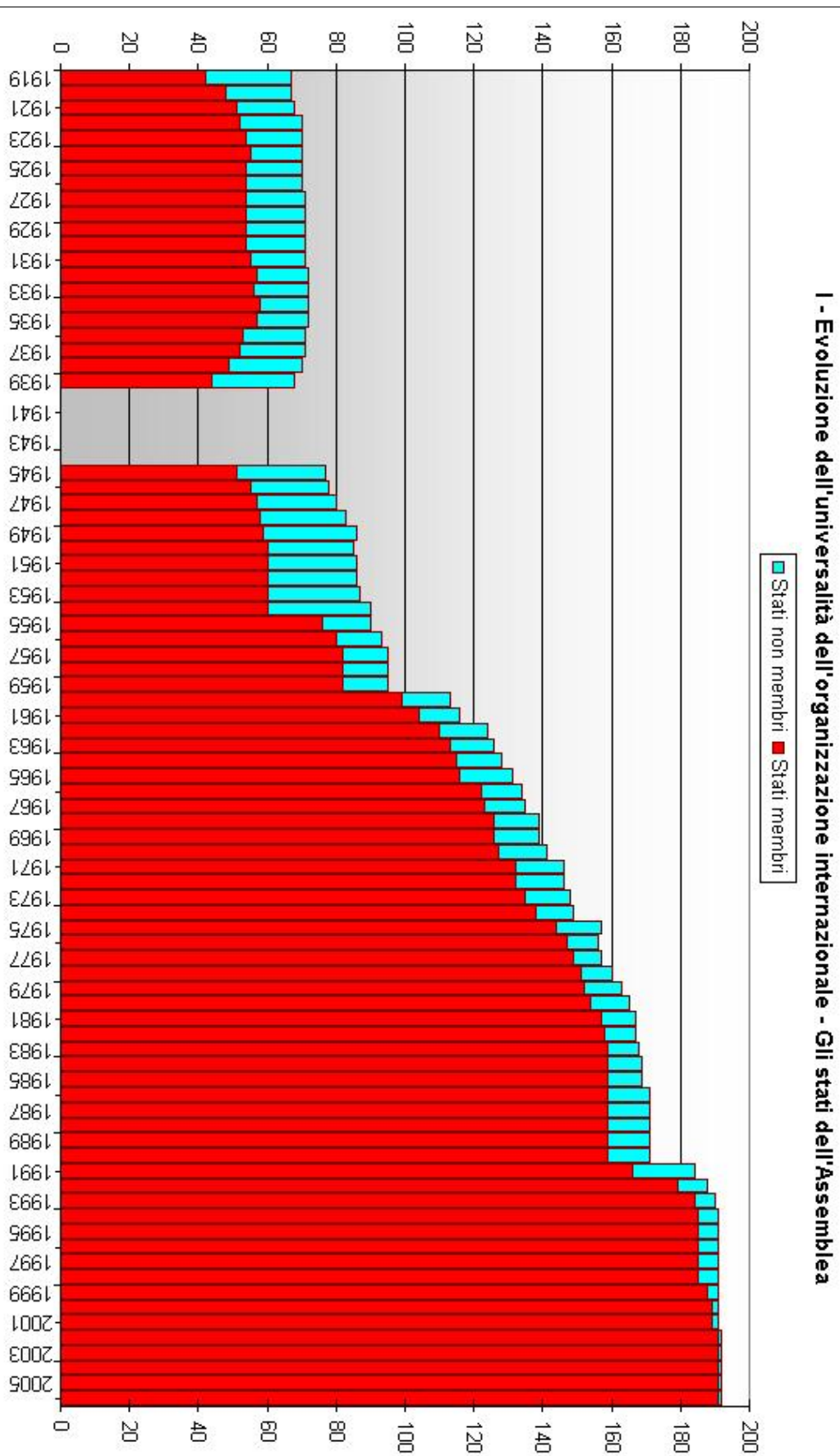
La civiltà occidentale ha creato una prima federazione sulla sponda occidentale dell'Atlantico, e in seguito una seconda sulla sponda orientale. Queste due federazioni hanno già conosciuto al proprio interno l'esigenza degli stati di auto-limitare il proprio

⁴⁹ Cfr. Immanuel Kant, *Per la pace perpetua*, Primo supplemento: sulla garanzia della pace perpetua. Bibliografia.

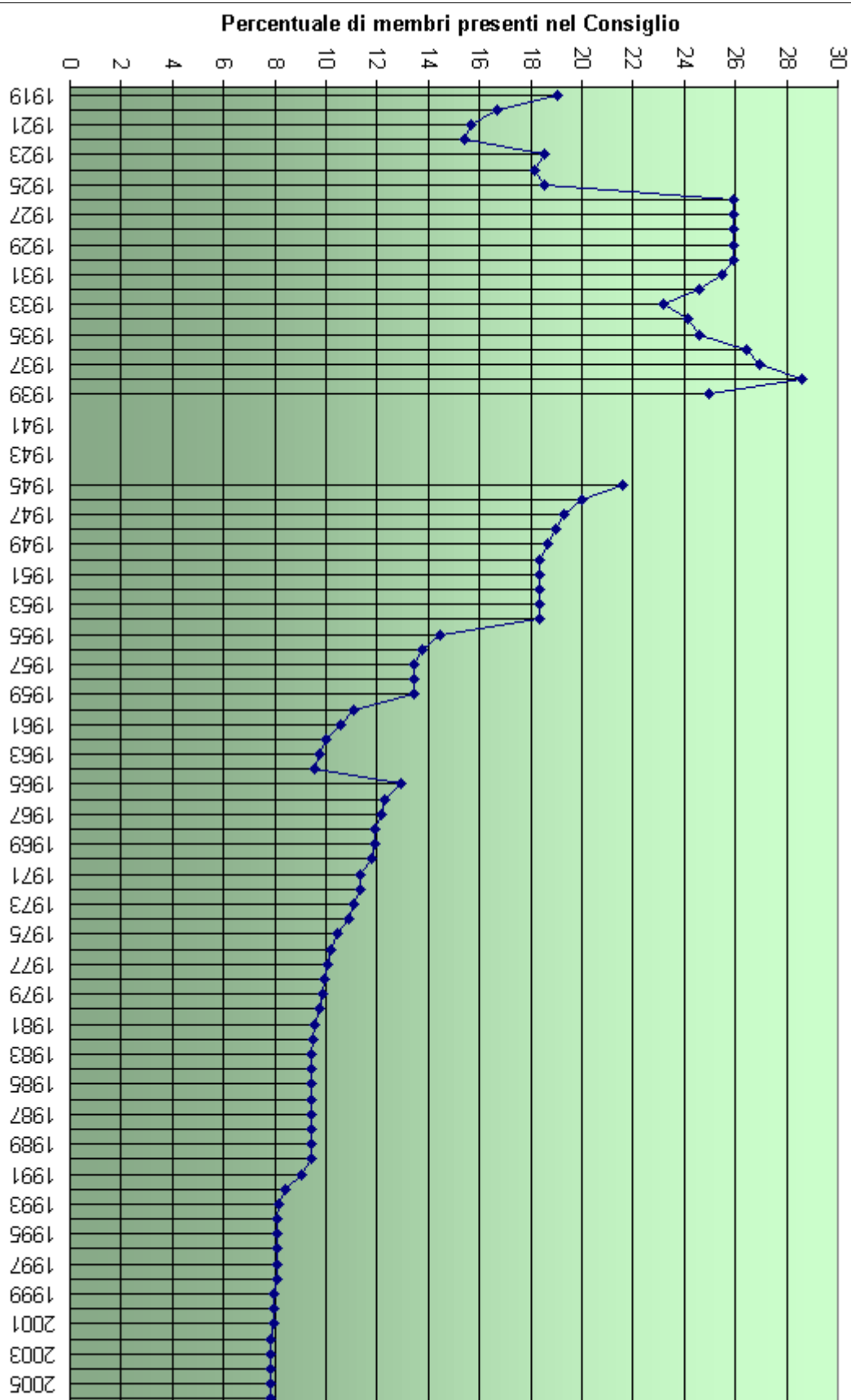
potere per scongiurare il ripetersi della catastrofe. Se e quando una nuova emergenza o, auguriamoci, la preveggenza, porterà l'Occidente a limitare ulteriormente la sovranità dei propri stati, in concreto il potere di veto nel Consiglio di Sicurezza, rimane al di fuori delle possibilità di previsione di questa nostra breve analisi.



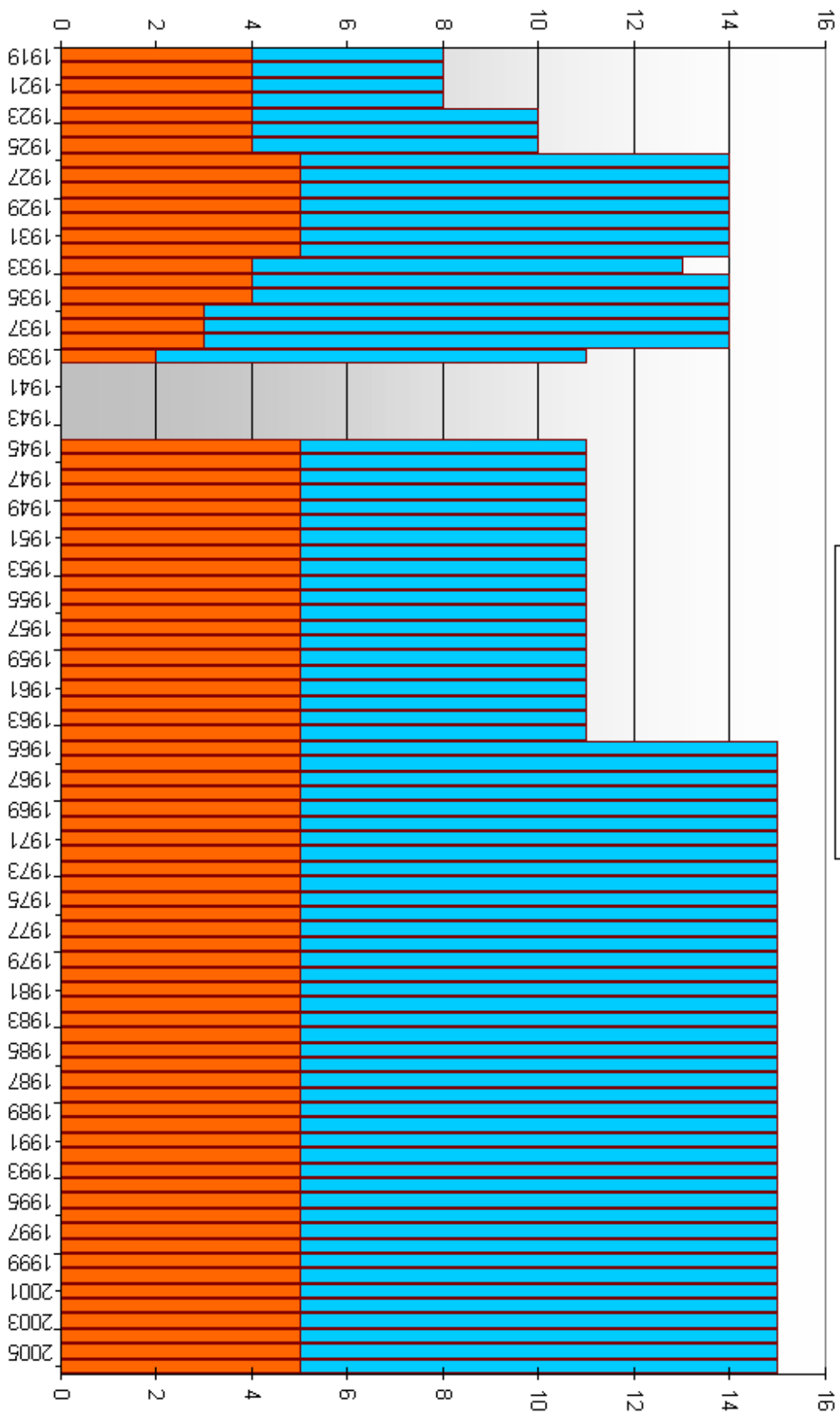
APPENDICE



II - Evoluzione della rappresentatività del Consiglio nella SdN e nell'ONU

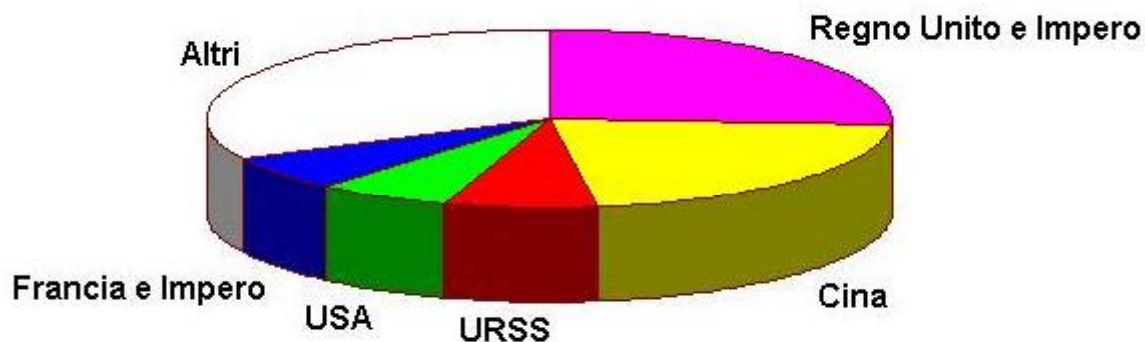


III - Evoluzione nella composizione del Consiglio: membri permanenti e non permanenti

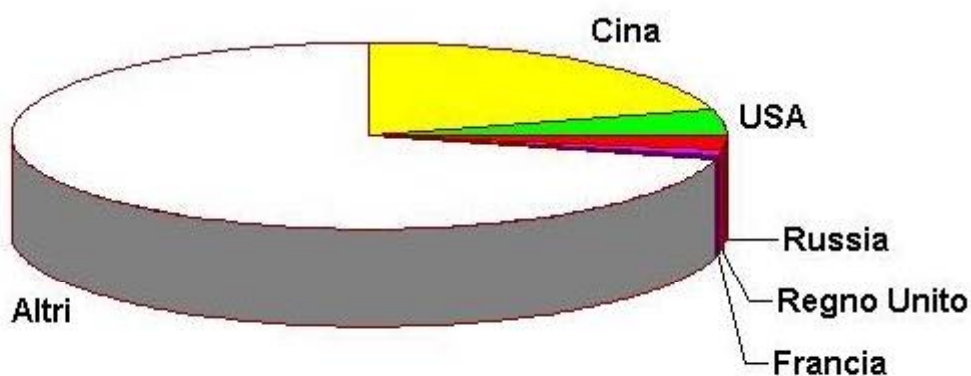


IV-Rappresentatività dei membri permanenti del Consiglio rispetto alla popolazione mondiale

1948 - Totale popolazione 2,5 mld



2005 - Totale popolazione 6,5 mld



NOTE AI GRAFICI

Grafico I :

- 1) Il grafico è elaborato a partire dai dati forniti dall'Archivio della Lega delle Nazioni e dalle Nazioni Unite.
- 2) La Città del Vaticano è stata esclusa dalla lista, in quanto stato indipendente non membro, ma osservatore all'interno delle Nazioni Unite.
- 3) Bielorussia e Ucraina sono contati con tutti gli altri stati indipendenti nel periodo 1945-1991, perché membri effettivi dell'organizzazione.

Grafico II :

Vedi note grafico I.

Grafico IV:

Il grafico è elaborato a partire dai dati della United Nations Statistics Division.

Bibliografia

Letture Critica e Opere citate

Libri

1. Andreatta Nino, *La riforma dell'ONU*, Roma, AREL, 2005
2. Ash Timothy Garton, *Free World – America, Europa e il futuro dell'Occidente*, Milano, Mondadori, 2005
3. Blavoukos Spyros & Bourantonis Dimitris, *EU Representation in the Security Council : Bridging the 'Capabilities-Expectations' Gap*, Colchester, Department of government, Essex, University of Essex, Maggio 2002
4. Bradford, William, *Of Plymouth Plantation: 1620-1647*. New York, Modern Library, 1981
5. Bull Hedley, *The anarchical society. A study of order in new politics*, Londra, MacMillan, 1995
6. Conforti Benedetto, *Le Nazioni Unite*, Padova, CEDAM, 2000
7. De Guttry Andrea & Pagani Fabrizio, *Le Nazioni Unite: sviluppo e riforma del sistema di sicurezza collettiva*, Bologna, Il mulino, 2005
8. De Tocqueville Alexis, *Democrazia in America*, Milano, BUR, 1992
9. De Tocqueville Alexis, *Quindici giorni nel deserto americano*, Palermo, Sellerio, 1989
10. Kant Immanuel, *Per la pace perpetua*, Milano, Feltrinelli, 2003
11. Meisler Stanley, *United Nations – The first fifty years*, New York, The Atlantic Monthly Press, 1995
12. Meneguzzi Rostagni Carla, *L'organizzazione internazionale tra politica di potenza e cooperazione*, Padova, CEDAM, 2000
13. Moore John Allphin & Pubantz Jerry, *To create a new world? American Presidents & the United Nations*, New York, Peter Lang Publishing, 2001
14. Paine Thomas, *Common sense*, Philadelphia, W. & T. Bradford, 1776
15. Salvatore Dominick, *Economia monetaria internazionale*, Milano, ETAS, 2002
16. Turner Frederick Jackson, *La frontiera nella storia americana*, Bologna, Il mulino, 1975

Articoli

1. Ash Timothy Garton, *L'America contro l'America*, in La Repubblica 20/11/2004
2. Aznar José Maria, *Come nel 1945: riscriviamo l'ordine globale*, in Risk, Ott-Gen 2004-5 allegato a Liberal n°26
3. Bendini Roberto, *La comunità europea di difesa, l'esercito che non si fece mai*, in Pagine di difesa, 25/11/2005
4. Borelli Vittorio, *Le mille radici dell'Europa – Lo storico e il filosofo dibattono sull'identità del continente*, intervista a Massimo Cacciari e Jacques Le Goff, in La Repubblica 08/07/2004
5. Bosetti Giancarlo, *Secondo il sociologo Ulrich Beck cresce la distanza tra Europa e America*, Intervista, in La Repubblica 12/11/2004
6. Blum, Yehuda, *Proposals for UN Security Council Reform*, in The American Journal of International law, Luglio 2005
7. Caselli Dario, *Intervista al sottosegretario di stato Mantica – L'ONU non è solo il Consiglio di Sicurezza*, in Il secolo d'Italia 01/08/2005
8. Fini Massimo, *L'Italia e la riforma delle Nazioni Unite*, in La comunità Internazionale, Vol.LX Terzo trimestre 2005 N.3
9. Galli Della Loggia Ernesto, *Perché l'Unione, a differenza dell'America, non sembra cogliere le nuove minacce*, ne Il Corriere della Sera 22/05/2004
10. Gardiner Beth, *Bolton rejects UN Council Plan*, Associated Press, 15/10/2005
11. Gowan Peter, *US: UN*, in New Left Review 24, Nov-Dic 2003
12. Hames Tim, *And when the great wave fell back, the UN stood revealed, notably useless*, in Times, 03/01/2005
13. Huntington Samuel, *The clash of civilizations?*, in Foreign Affairs, Estate 1993, v72 n3
14. Kagan Robert, *Multilateralism, American style*, in The Washington Post, 13/09/2002
15. Kern Soeren, *Will the United Nation be reformed?*, Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, 03/11/2005

16. Kern Soeren, *Why changing the Security Council threatens broader UN reform*, Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, 29/07/2005
17. Kissinger Henry, *L'eredità del nuovo Truman*, in La Repubblica 01/11/2004
18. McNamara Robert, *Dottor Stranamore, è l'ora della pensione*, ne Il Corriere della Sera 28/04/2005
19. Mead Walter Russell, *The Jacksonian Tradition*, in The National Interest, Inverno 1999
20. Misra Shefali, *Treading a tortuous path*, in Indian Express Newspapers (Bombay), 20/07/1997
21. O'Sullivan John L., "*Manifest Destiny*" editorial, in *New York Morning News*, 27/12/1845
22. Owen David, *G8 to G9: a formula for democracy*, in Times 02/03/2006
23. Picco Giandomenico, *Mito e realtà: come funzionano le Nazioni Unite*, in *Aspenia*, 25, pp. 43-9, 2004
24. Rivlin Benjamin, *UN Reform from the standpoint of the United States*, presentazione alla United Nations University, Tokyo, 25/09/1995
25. Schlesinger Arthur, *L'America, la politica e il mondo. La Casa Bianca rovescia la sua storia*, ne Il Corriere della Sera 17-18/10/2003
26. Schmiegelow Henrik, *Germany's commitment to UN Reform*, in The Herald Tribune, 30/06/2005
27. Silvestri Stefano, *L'occasione perduta di Istanbul*, in Risk, allegato di Liberal n°26, Ottobre-Gennaio 2004-5
28. Sontang Susan, *L'antagonismo atlantico*, in La Repubblica 20/11/2003
29. Severino Emanuele, *Unilateralismo: il grande rischio – Nel lungo periodo il dominio solitario della grande potenza tecnica potrà “cambiare” la democrazia*, in Liberal, Anno IV numero 19, Agosto-Settembre 2003
30. Taino Danilo, *Bolton: riforma dell'ONU o blocchiamo il budget*, ne Il Corriere della Sera 01/12/2005
31. Tani Andrea, *Difesa europea: troppo poco e troppo tardi*, in Pagine di difesa 22/04/2003
32. Todorov Tzvetan, *La saggia Europa ci difenderà dal disordine*, ne Il Corriere della Sera 31/08/2003

33. Thurow Lester, *Senza di noi non c'è soluzione*, ne Il Corriere della Sera 03/06/2004
34. Ufficio Federale degli esteri tedesco, *Reform of the UN Security Council – the German position*, Settembre 2005
35. Veca Salvatore, *Il dilemma occidentale fra l'armonia di Kant e i lupi del realista Hobbes*, ne Il Corriere della Sera 10/06/2004
36. Verneti Jacqueline, *V.Havel e J.Delors – La nuava grande Europa potente ma democratica*, in La Repubblica 01/02/2001
37. Weiss Thomas, *The illusion of UN Security Council reform*, in The Washington Quarterly, Autunno 2003
38. Wills Garry, *The day the Enlightenment went out*, in New York Times 04/11/2004

Raccolta Dati

1. Autori vari, *Bulletin of the Atomic Scientists*, 2006
2. International Institute for Strategic Studies, *Military Balance*, Londra, Taylor & Francis, 2005
3. International Monetary Fund, *World Economic Outlook Database*, Settembre 2005
4. United Nations Conference on Trade and Development, *UNCTAD Handbook of Statistics online*, 2005

Discorsi e documenti ufficiali

1. Bureau of International Information Programs, U.S. Department of State, *Statement by Ambassador Anne W. Patterson On U.S. Proposals for UN Reform In the General Assembly*, 22/06/2005
2. Dipartimento di Stato degli Stati Uniti d'America, *Preparing the UN for its second fifty years*, 24/04/1996
3. Dipartimento di Stato degli Stati Uniti d'America, *US priorities for a stronger, more effective United Nations*, 17/06/2005

4. Bush George W. Senior, *Address before the 45th Session of the United Nations General Assembly*, 01/10/1990
5. Ministero degli affari esteri italiano – Servizio stampa e informazione, *La riforma del Consiglio di Sicurezza – La proposta italiana*, 24/04/1998
6. Presidenza degli Stati Uniti d’America, *The National Security Strategy of the United States of America*, Settembre 2002
7. Qin Jize, *Nation against UN rush on reform*, in *The Daily China*, 03/06/2005
8. Qin Gang, Ministro degli Esteri cinese, *Conferenza stampa del 14/04/2005*, pubblicata dall’Ambasciata Cinese negli Stati Uniti
9. Wilson Woodrow, *Ottavo messaggio annuale*, 7/12/1920, in Archivio documenti della Presidenza degli Stati Uniti d’America

Documenti Ufficiali delle Nazioni Unite

1. Assemblea Generale delle Nazioni Unite, *A more secure World: our shared responsibility*, 02/12/2004
2. Assemblea Generale delle Nazioni Unite, *In larger freedom: towards development, security and human rights for all – Report of the Secretary General*, 21/03/2005
3. Assemblea Generale delle Nazioni Unite, *Question of equitable representation on and increase in the membership of the Security Council and related matters*, 06/07/2005 (per il draft del G-4) e 14/07/2005 (per il draft dei paesi Africani)