

CRIO

CENTRE OF RESEARCH ON
INTERNATIONAL ORGANIZATIONS

CRIO PAPERS

Danilo Zolo

Rafforzare e democratizzare le Nazioni Unite?
La crisi delle istituzioni internazionali universalistiche

2009

7

CRIO PAPERS NO. 7/2009

RAFFORZARE E DEMOCRATIZZARE LE NAZIONI UNITE?
LA CRISI DELLE ISTITUZIONI INTERNAZIONALI 'UNIVERSALISTICHE'

Danilo Zolo

This text may be downloaded for personal research purposes only. Any additional reproduction for other purposes, whether in hard copy or electronically, requires the consent of the author(s), editor(s).

If cited or quoted, reference should be made to the full name of the author(s), editor(s), the title, the paper, the year and the publisher.

ISSN 2037-6006

© 2009 Danilo Zolo

University of Catania
School of Law
CRIO Centre of Research on International Organizations
Villa Cerami
I – 95124 Catania
Italy

(<http://www.lex.unict.it/crio/criopapers.asp>)

**RAFFORZARE E DEMOCRATIZZARE LE NAZIONI UNITE?
LA CRISI DELLE ISTITUZIONI INTERNAZIONALI 'UNIVERSALISTICHE'**

Danilo Zolo*

SOMMARIO

- I. Una struttura di potere centralizzata e gerarchica
- II. Una lunga paralisi
- III. I progetti di riforma degli anni Novanta
- IV. I sessant'anni delle Nazioni Unite
- V. Le Nazioni Unite sono riformabili in senso democratico?

* Università di Firenze. Testo predisposto per il seminario su Democracy, Human Rights and International Law organizzato a Catania il 18 dicembre 2009 dal CRIO e dalla rivista Diritti Umani e Diritto Internazionale. Si ringrazia l'autore per averne consentito la pubblicazione on line.

I. Una struttura di potere centralizzata e gerarchica

Nell'estate del 1944, mentre la seconda guerra mondiale stava per concludersi, i rappresentanti dei governi degli Stati Uniti, della Gran Bretagna, dell'Unione Sovietica e della Cina si riunirono a Dumbarton Oaks, nel distretto di Washington, per gettare le basi di una nuova organizzazione internazionale. Salvo poche eccezioni, il progetto che venne elaborato a Dumbarton Oaks conteneva gli elementi essenziali di quella che sarebbe stata la Carta delle Nazioni Unite. Quando, nell'aprile 1945, si riunì a San Francisco la Conferenza delle Nazioni Unite per approvare lo statuto della nuova organizzazione, i circa cinquanta Stati che avevano accettato l'invito degli *sponsoring governments*, e cioè di Roosevelt, Churchill e Stalin, si trovarono di fronte ad un'alternativa netta: o accettare le linee fissate dalle grandi potenze a Dumbarton Oaks o restare esclusi dal trattato¹. Con una sola eccezione – l'art. 51 sul diritto di legittima difesa degli Stati --, ogni tentativo di evitare che il funzionamento della nuova organizzazione dipendesse dalle decisioni insindacabili delle grandi potenze venne fatto fallire. La supremazia politico-militare di Stati Uniti, Gran Bretagna e Unione Sovietica si sovrappose alla sovranità di tutti gli altri Stati e ignorò ogni riferimento ai popoli, alle nazioni, ai gruppi etnico-culturali politicamente non rappresentati.

Lo Statuto approvato a San Francisco con voto unanime diede vita ad una istituzione in cui il potere decisionale è fortemente centralizzato e gerarchizzato. Il Consiglio di Sicurezza concentra in sé la totalità del potere istituzionale e non è, com'era invece il Consiglio della Società delle Nazioni, un organo puramente deliberativo, privo di poteri di intervento politico-militare. Un intero capitolo della Carta, il settimo, è dedicato a specificare i poteri di organizzazione e di direzione militare che spettano a quest'organo quando abbia deliberato un'azione coercitiva internazionale². Il Consiglio di Sicurezza decide a maggioranza qualificata e a condizione che nessun voto contrario venga espresso da uno dei cinque membri permanenti indicati

¹ Cfr. B. Conforti, *Le Nazioni Unite*, Padova, Cedam, 1994, pp. 1-6; si veda, inoltre, R.C. Hilderbrand, *Dumbarton Oaks: The Origins of the United Nations and the Search for Postwar Security*, Chapel Hill, University of North Carolina Press, 1990; R.B. Russell, *A History of the United Nations Charter. The Role of the United States 1940-1945*, Washington (D.C.), The Brookings Institution, 1958. Da segnalare in particolare l'appendice di quest'ultimo volume perché contiene, fra l'altro, il testo del *United States Tentative Proposals for a General International Organization* (pp. 995-1006), il testo dei *Dumbarton Oaks Proposals for the Establishment of a General International Organization* (pp. 1019-28) e una eloquente *Guide to Evolution of Charter Articles* (pp. 1067-72).

² Si vedano in particolare gli articoli 42, 43, 45, 46 e 47.

dall'art. 23 della Carta, e cioè da una delle potenze vincitrici della seconda guerra mondiale, inclusa la Francia. Inoltre, i membri del Consiglio di Sicurezza, pur godendo di vastissimi e discrezionali poteri di intervento politico-militare³, non sono tenuti ad astenersi quando si tratti di dirimere con la forza le controversie nelle quali essi stessi sono implicati, come invece era previsto per la Società delle Nazioni. Ne consegue che i cinque membri permanenti del Consiglio di Sicurezza possono di diritto e di fatto avvalersi dei poteri di quest'organo mentre essi, grazie al potere di veto, sono immuni dalla possibilità di esserne oggetto.

La struttura delle Nazioni Unite era stata modellata secondo l'idea che una pace stabile e universale sarebbe stata assicurata dalla soverchiante forza militare dalle grandi potenze. La pace, aveva dichiarato Winston Churchill nel suo discorso ai Comuni del 24 maggio 1944, sarebbe stata garantita dallo "schiacciante potere militare" della nuova "organizzazione mondiale"⁴. La guerra è giuridicamente proscritta già nel preambolo della Carta: viene chiamata "flagello" (*scourge*), un flagello da cui le Nazioni Unite intendono liberare l'umanità per sempre. E l'uso della forza da parte degli Stati viene esplicitamente vietato dal quarto comma dell'art. 2, mentre l'art. 39 autorizza il Consiglio di Sicurezza a prendere misure, implicanti se necessario l'uso della forza, contro uno Stato che violi o minacci di violare la pace internazionale.

Per realizzare questo obiettivo la Carta delle Nazioni Unite prevedeva l'istituzione, alle dipendenze del Consiglio di Sicurezza, di un esercito permanente e di un Comitato di Stato Maggiore, composto dai capi di Stato Maggiore dei membri permanenti del Consiglio di Sicurezza. Si trattava, almeno in teoria, di una polizia internazionale grazie alla quale le grandi potenze avrebbero svolto il ruolo di "signori della pace": il loro potere di intervento militare non era infatti sottoposto ad alcun preciso ed efficace limite giuridico e la sovranità di tutti gli altri Stati ne era drasticamente limitata. In pratica, essendo gli Stati Uniti e l'Unione Sovietica le uniche vere superpotenze, la Carta delle Nazioni Unite garantiva loro un estesissimo potere di regolazione coercitiva dei rapporti

³ Sull'esigenza di una delimitazione dei poteri del Consiglio di Sicurezza in modo da contrastare la sua tendenza ad operare *ultra vires*, anche sulla base della (insostenibile) dottrina dei suoi "poteri impliciti" (*implied powers*), cfr. G. Arangio-Ruiz, *Nazioni Unite e legalità internazionale*, in AA.VV., *L'Onu: cinquant'anni di attività e prospettive per il futuro*, Roma, SIOI, 1996, p. 409.

⁴ Citato da Hans Kelsen in *Peace through Law*, Chapel Hill, The University of North Carolina Press, 1944 (seconda ed.: New York, Garland Publishing, Inc., 1973, trad. it. Torino, Giappichelli, 1990), p. 67.

internazionali, senza tuttavia prevedere alcuno strumento per la risoluzione di eventuali conflitti che potessero insorgere fra di loro. Né erano previsti strumenti sanzionatori se a violare la pace con atti di aggressione fosse stata non una potenza media o piccola, ma una delle grandi potenze vincitrici del conflitto mondiale. Del resto, in questo caso, a parte il possibile ricorso al potere di veto da parte del trasgressore, l'esercito permanente a disposizione del Consiglio di Sicurezza, in realtà ai comandi dei suoi membri permanenti, avrebbe dovuto, per così dire, combattere contro se stesso o dividersi in fazioni opposte, le une in guerra contro le altre. In sostanza, il potere di veto e l'assenza di un obbligo di astensione nel caso di un coinvolgimento in una controversia che richiedesse l'uso della forza impedivano che un eventuale conflitto all'interno del direttorio dei membri permanenti potesse essere regolato coercitivamente, contro la loro volontà.

In questo paradosso funzionale si annidano molto probabilmente le premesse di quella che a molti osservatori appare come la più grave distorsione dell'impianto normativo delle Nazioni Unite che si sia verificata nel corso dei suoi primi sessant'anni di vita. Si tratta della caduta in desuetudine di un parte delle disposizioni dal capitolo settimo della Carta, in particolare degli articoli 43 e 47, che prevedevano la costituzione di un contingente militare alle dipendenze del Consiglio di Sicurezza. Ne è seguita la prassi per cui il Consiglio di Sicurezza ha di volta in volta delegato l'uso della forza alle grandi potenze, appaltando ad esse il potere di ricorrere "legittimamente" alla guerra anche nelle sue forme più aggressive e devastanti: quella guerra che le Nazioni Unite pretendevano di riuscire a sconfiggere per sempre.

Con il suo schietto realismo conservatore Hans Morgenthau ha osservato che la Santa Alleanza era apertamente e intenzionalmente un governo internazionale delle grandi potenze. La Società delle Nazioni era invece un governo internazionale delle grandi potenze temperato dal consiglio e dal consenso di tutte le nazioni che ne facevano parte. In linea di principio, grazie alla regola dell'unanimità, esse potevano infatti opporsi alle iniziative delle grandi potenze. Per contro, le Nazioni Unite erano invece, a suo parere, un governo internazionale delle grandi potenze identico sotto il profilo istituzionale a quello della Santa Alleanza, e cioè perfettamente autocratico, che fingeva però di essere aperto e moderato come quello della Società delle Nazioni. Il Consiglio di Sicurezza non era

altro che la Santa Alleanza del ventesimo secolo e i suoi cinque membri permanenti erano una Santa Alleanza entro la Santa Alleanza⁵.

II. Una lunga paralisi

Durante i primi anni della sua esistenza le Nazioni Unite hanno operato sotto l'incontrastata egemonia degli Stati Uniti, che fra l'altro avevano deciso di ospitarle sul proprio territorio e ne sostenevano le spese per almeno il 25%. Espressione di questa egemonia fu, nel 1947, la risoluzione dell'Assemblea Generale che raccomandava la divisione dei territori palestinesi favorendo così la formazione dello Stato di Israele. Una tale decisione non solo esorbitava dalle competenze delle Nazioni Unite, ma suggeriva la costituzione in Palestina di nuove entità statali contro la volontà della grande maggioranza dei suoi abitanti. Poco più tardi, nel 1950, gli Stati Uniti, approfittando della temporanea assenza del delegato sovietico dal Consiglio di Sicurezza, decisero di replicare all'invasione nord-coreana della Corea del Sud conducendo per proprio conto una guerra sotto la bandiera delle Nazioni Unite (che ancora oggi sventola sulla linea di demarcazione militare fra le due Coree).

Ma a partire dai primi anni cinquanta e fino alla fine degli anni ottanta il contrasto fra le due superpotenze (e poi il loro condominio in base ad una sorta di duplice "dottrina Brezhnev") ha portato alla completa paralisi del "governo internazionale" delle Nazioni Unite. La vecchia logica dell'equilibrio di potenza, che in questo caso ha assunto anche la forma dell'equilibrio del terrore nucleare, ha regolato per oltre un trentennio la pace e la guerra fra le nazioni.

Come è noto, entrambe le superpotenze hanno ripetutamente e platealmente violato i principi enunciati nel preambolo della Carta delle Nazioni Unite, tutelandosi in sede di Consiglio di Sicurezza, e tutelando i propri alleati, con l'uso sistematico del diritto di veto. Esse si sono impegnate in lunghi conflitti armati: gli Stati Uniti in Vietnam, l'Unione Sovietica in Afghanistan. Oppure hanno condotto per proprio conto singole operazioni militari, come gli interventi in Guatemala (1954), Libano (1958), Cuba (1961), Santo Domingo (1965), Grenada (1983), Libia (1986) e Panama (1989) da parte degli Stati Uniti e come le azioni militari dell'Unione Sovietica in Europa orientale nel 1956 e nel 1968. In un solo caso gli Stati Uniti sono stati condannati dalla Corte Internazionale di Giustizia per il loro

⁵ Cfr. H. Morgenthau, *Politics Among Nations*, New York, Knopf, 1960, p. 480.

sostegno alle milizie *contras* in Nicaragua, ma il governo statunitense ha ignorato la decisione della Corte, usando il potere di veto contro le misure che il Consiglio di Sicurezza avrebbe potuto prendere in base all'art. 94 della Carta.

Per numerosi decenni le due superpotenze e le rispettive alleanze militari -- la NATO e il Patto di Varsavia -- hanno emarginato le Nazioni Unite dall'arena internazionale e hanno azzerato i poteri politici e militari del Consiglio di Sicurezza. Come si è accennato, buona parte delle norme del capitolo settimo della Carta, destinate a disciplinare e a organizzare l'impiego della forza armata alle dipendenze del Consiglio di Sicurezza, sono rimaste inapplicate. Al più, il Consiglio è stato in grado di esercitare funzioni assai più modeste rispetto alle previsioni della Carta, come quelle, innovative ma scarsamente efficaci, di interposizione consensuale di forze di pace fra le parti in conflitto (ad esempio in Medio Oriente, in Congo e a Cipro).

Quanto all'Assemblea Generale, essa non ha potuto che impegnarsi in dichiarazioni di principio prive di cogenza normativa, come la *Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo*, del 1948, o come i numerosi documenti, talora prolissi e generici, su problemi globali quali l'assistenza ai paesi arretrati, la protezione dell'ambiente, lo sviluppo del commercio internazionale, il controllo demografico, i diritti dell'uomo. Questi documenti, come è accaduto tipicamente al programma per un Nuovo Ordine Economico Internazionale (NIEO), del 1974, sono rimasti per lo più lettera morta. E ciò è avvenuto nonostante che nel corso degli anni sessanta il processo di decolonizzazione avesse favorito l'ingresso alle Nazioni Unite di un numero crescente di Stati appartenenti al cosiddetto "Terzo mondo", oltre alla Cina Popolare (1971). Questo aveva fatto sperare che l'Assemblea Generale riuscisse a trovare una via per esercitare qualche funzione significativa, nonostante la sua mancanza di potere. Queste aspettative, che si erano espresse anche attraverso l'organizzazione di un gran numero di commissioni alle dipendenze dell'Assemblea e del Consiglio Economico e Sociale, erano destinate a spegnersi di fronte all'ostilità degli Stati Uniti e delle potenze occidentali e all'indifferenza dell'Unione Sovietica. Il culmine dell'impotenza e del discredito è stato toccato, ha osservato Richard Falk, con l'elezione a Segretario generale nel 1971, e con la riconferma nel 1976, di un personaggio come Kurt Waldheim⁶.

⁶ Cfr. R. Falk, S.S. Kim, S.H. Mendlovitz (a cura di), *The United Nations and a Just World Order*, Westview Press, Boulder-San Francisco-Oxford, 1991, p. XI.

Alla fine degli anni ottanta, con la conclusione della guerra fredda e il crollo dell'impero sovietico, le Nazioni Unite sembrano destinate a recuperare le rilevanti funzioni che i padri fondatori avevano loro assegnato. Gli Stati Uniti e i loro alleati occidentali concepiscono l'idea di un "nuovo ordine mondiale" e rilanciano una strategia di pace universale. Non si tratta in questo caso, come era invece avvenuto per la fondazione della Società delle Nazioni e delle Nazioni Unite, di ricostruire dalle fondamenta un'organizzazione internazionale. L'apparato organizzativo delle Nazioni Unite, nonostante la lunga paralisi, è sopravvissuto alla "guerra fredda" e ha riacquisito una certa vitalità proprio negli anni che hanno preceduto la conclusione del conflitto. Il compito che in questo caso si presenta ai vincitori è piuttosto quello di reinterpretare il ruolo delle Nazioni Unite alla luce della situazione postbellica. Ed è una situazione dalla quale gli Stati Uniti emergono come l'unica potenza in grado di svolgere un ruolo strategico di ampio raggio. Essi sono la sola, autentica superpotenza militare, impegnata a presidiare con il suo potenziale bellico l'intero pianeta. Garantire l'ordine mondiale è ora responsabilità esclusiva degli Stati Uniti⁷. Si tratta di una situazione assolutamente senza precedenti. Almeno a partire dalla pace di Vestfalia mai un singolo Stato si era trovato in una situazione di così accentuata supremazia mondiale. E' dunque ovvio che il ruolo che gli Stati Uniti decidono di assegnare alle Nazioni Unite è del tutto strumentale rispetto alla loro strategia egemonica planetaria.

La guerra del Golfo del 1991 ha offerto agli Stati Uniti l'occasione per sperimentare la duplice dottrina del *new world order* e della *global security*. La guerra voluta da George Bush padre – autorizzata dal Consiglio di Sicurezza con la risoluzione 678 del 29 novembre 1990, ma totalmente fuori dal suo controllo -- è stata una delle più grandi spedizioni militari di tutti i tempi ed ha provocato non meno di 150.000 vittime, non solo irachene ma anche palestinesi, giordane, sudanesi ed egiziane⁸. E si è trattato di una guerra che ha mostrato la soverchiante potenza degli Stati Uniti e l'estrema fragilità del mondo arabo-islamico. La guerra ha fra l'altro consentito alle armate statunitensi di insediarsi in Arabia Saudita e in altri paesi arabo-musulmani del Golfo, a cominciare dal Kuwait.

Presso la maggioranza sia dei sostenitori che degli oppositori dell'intervento militare contro l'Iraq, la Guerra del Golfo ha stimolato una nuova attenzione alle possibili funzioni delle Nazioni Unite, non soltanto nel settore del *peace-making* ma anche in quelli degli "interventi umanitari" e

⁷ Mi permetto di rinviare al mio *Cosmopolis*, Milano, Feltrinelli, 2002, pp. 41-4.

⁸ Cfr. ancora a *Cosmopolis*, cit., pp. 44-9.

dello sviluppo. Si è diffusa l'aspettativa che dopo oltre quarant'anni di immobilismo il ruolo di rilievo svolto dalle Nazioni Unite nella crisi del Golfo potesse segnare l'inizio di un'era di mobilità e di rinnovamento. Questa aspettativa ha trovato conferma nella fase immediatamente successiva alla guerra, grazie all'attivismo del governo statunitense, che con il consenso delle Nazioni Unite si è impegnato in "interventi umanitari" sia nell'Iraq settentrionale che in quello meridionale.

Successivamente, nel triennio 1992-94, la strategia occidentale degli interventi umanitari si è affermata sino ad autolegittimarsi al di fuori di qualsiasi riferimento al diritto e alle istituzioni internazionali. L'intervento degli Stati Uniti e di alcune altre potenze in Somalia, inizialmente motivato dalla necessità di garantire l'afflusso di soccorsi alimentari e sanitari, si è trasformato in un sanguinoso conflitto militare i cui obiettivi si sono allontanati sempre più dalle finalità delle Nazioni Unite, fino probabilmente a coincidere con gli interessi di alcune potenti compagnie petrolifere. Altrettanto incerte e tragicamente controverse sono state per lungo tempo le prospettive di un analogo intervento "umanitario" nei territori della ex Jugoslavia. Alla fine, con il tacito assenso delle Nazioni Unite, il compito di intervenire militarmente è stato assunto alle forze della NATO, come se questa organizzazione fosse ormai una emanazione del Consiglio di Sicurezza e non un'alleanza politico-militare impegnata a promuovere gli interessi occidentali.

Per coloro che avevano condiviso le ragioni dell'intervento armato contro l'Iraq -- e che a maggior ragione approvavano l'interventismo umanitario delle potenze occidentali in Asia, in Africa e nei Balcani -- le Nazioni Unite avevano riconquistato piena credibilità come autorità *super partes*, capace di garantire, con la legittimazione dell'uso della forza, il rispetto dell'ordine internazionale. Essi si spingevano a pensare -- fra questi c'erano intellettuali autorevoli come Norberto Bobbio e Jünger Habermas -- che il lungo processo di evoluzione istituzionale verso il "governo mondiale" era ormai giunto in prossimità del traguardo. La Guerra del Golfo aveva mostrato che il mondo si trovava ancora in una fase intermedia, ma già notevolmente avanzata, del passaggio dall'equilibrio instabile fra gli Stati sovrani ad una situazione di stabile sicurezza collettiva. Un ulteriore e definitivo passo avanti sarebbe stato realizzato con un accordo internazionale che restituisse al Consiglio di Sicurezza tutti i poteri che la Carta gli aveva assegnato e che la guerra fredda aveva inibito.

Per quanto riguardava i critici del nuovo attivismo militare occidentale, -- fra questi in particolare lo statunitense Richard Falk -- essi si

dichiaravano convinti che la crisi del Golfo Persico e le vicende successive avevano mostrato che le Nazioni Unite, nonostante le alte finalità proclamate e gli importanti strumenti di cui disponevano, erano ancora troppo esposte all'egemonia delle grandi potenze. La Guerra del Golfo aveva segnato il passaggio da una situazione di equilibrio bipolare ad una di assoluta egemonia. Pur avendo rimesso in moto i meccanismi istituzionali del Consiglio di Sicurezza, paralizzati da decenni, la Guerra del Golfo li aveva subordinati agli obiettivi politici degli Stati Uniti anziché metterli, come sarebbe stato possibile e doveroso, al servizio di finalità globali. A causa di questo passo falso – se non addirittura di questo passo indietro – il traguardo di un governo mondiale e di una democrazia internazionale restava ancora lontano. Il problema urgente, dopo che le Nazioni Unite avevano dato prova delle loro grandi potenzialità, era quello di promuoverne una riforma democratica. Solo un “governo mondiale democratico” poteva offrire una risposta alle sfide poste dai processi di globalizzazione – a livello economico, finanziario, ecologico, demografico, informatico – e controllare nello stesso tempo l'esplosione dei particolarismi nazionalistici ed etnici.

Sul piano teorico-politico sia gli apologeti che i critici hanno comunque tratto occasione dalla vicenda della guerra del Golfo per avanzare una serie di proposte di riforma delle Nazioni Unite. Il risultato è stato un'ulteriore espansione della già abbondante letteratura sulla riforma delle istituzioni internazionali⁹. Questa letteratura era stata inaugurata dalla proposta di una completa riscrittura della Carta delle Nazioni Unite avanzata nel 1958 da due studiosi statunitensi, Grenville Clark e Louis B. Sohn, nel celebre *World Peace through World Law*¹⁰. I due autori avevano meticolosamente emendato, articolo per articolo, la Carta delle Nazioni Unite, convinti dell'utilità di un “effective system of enforceable world law”

⁹ Per un'ampia rassegna bibliografica si veda J.P. Baratta, *Strengthening the United Nations: A Bibliography on U.N. Reform and World Federalism*, New York-Westport-London, Greenwood Press, 1987; utili anche le indicazioni in appendice a R. Falk, S.S. Kim, S.H. Mendlovitz (a cura di), *The United Nations and a Just World Order*, cit., pp. 583-4. Per una illustrazione analitica delle proposte di riforma del Consiglio di Sicurezza fino al 1979 si veda: H. Newcombe, *Reform of the U.N. Security Council*, Dundas (Ontario), Peace Research Reviews, 1979; si vedano inoltre: J. Logue (a cura di), *United Nations Reform and Restructure*, Villanova (Pa), Villanova University Press, 1980; D. Steel, *The Reform of the United Nations*, London, Croom Helm, 1987; M. Bertrand, *The Third Generation World Organization*, Dordrecht, Martinus Nijhoff, 1989.

¹⁰ G. Clark, L.B. Sohn, *World Peace through World Law*, Cambridge (Mass.), Harvard University Press, 2a ed., 1960.

al fine di prevenire la guerra e promuovere una pace stabile e universale. E questo obiettivo comportava come primo passo il disarmo completo e controllato di tutti gli Stati e, per stabilizzarlo, un apparato istituzionale e giuridico fatto di norme contro la violenza, di corti giudiziarie che le interpretassero e di una forza internazionale che le applicasse¹¹. Clark e Sohn proponevano la costituzione di un corpo di polizia internazionale, costituito di 600.000 professionisti volontari, che all'occorrenza avrebbe potuto rifornirsi di armi nucleari presso un'agenzia internazionale specializzata. Nonostante il successo dell'opera, tradotta in tutte le principali lingue occidentali, le proposte di Clark e Sohn rimasero ovviamente lettera morta.

III. I progetti di riforma degli anni Novanta

Nel corso degli anni Novanta del secolo scorso sono state avanzate numerose proposte di riforma delle Nazioni Unite, in particolare da autori come Marc Nerfin, Maurice Bertrand, Pierre de Senarclens, Saul H. Mendlovitz, Richard Falk¹². Queste proposte si sono orientate, con una polarizzazione molto pronunciata, verso due obiettivi distinti, che raramente hanno interagito l'uno con l'altro. Il primo obiettivo, in una prospettiva che potremmo chiamare di "cosmopolitismo autoritario", era il rafforzamento dei poteri delle Nazioni Unite. Il secondo obiettivo era la democratizzazione dell'istituzione, in modo da annullare o almeno attenuare l'eredità di Dumbarton Oaks e di Yalta¹³. Questa seconda prospettiva potrebbe essere chiamata di "cosmopolitismo democratico".

Trascurando i dettagli, si può dire che il cosmopolitismo autoritario aveva di mira un rafforzamento dell'autorità del Consiglio di Sicurezza, classicamente considerato come il solo organo decisionale delle Nazioni

¹¹ Ivi, pp. XV-XVII.

¹² Si veda: M. Nerfin, *The Future of the United Nations: Some Questions on the Occasion of an Anniversary*, "Development Dialogue", 10 (1985), 1, pp. 1-25; M. Bertrand, *Refaire l'Onu! Un programme pour la paix*, Genève, Editions Zoé, 1986; P. de Senarclens, *La crise des Nations Unies*, Paris, Presses Universitaires de France, 1988; S.H. Mendlovitz, *Struggles for a Just World Peace: A Transition Strategy*, "Alternatives", 14 (1989), 3, pp. 363-9; R.A. Falk, *Positive Prescriptions for the Near Future*, Center for International Studies, Paper no. 20, Princeton, 1991, pp. 19 ss.

¹³ Nel febbraio del 1945 Churchill, Roosevelt e Stalin si erano incontrati a Yalta ed avevano raggiunto un compromesso relativo alle modalità di votazione entro il Consiglio di Sicurezza, implicante il potere di veto delle cinque potenze vincitrici del conflitto mondiale.

Unite. In seconda istanza veniva auspicata una maggiore incisività ed estensione della sua capacità di intervento militare. Restavano sullo sfondo o venivano del tutto ignorati problemi come la rappresentatività degli organi o il carattere democratico delle procedure. Uno dei punti più discussi era l'aumento del numero dei membri permanenti del Consiglio di Sicurezza. In linea con la dottrina della *global security*, il Presidente degli Stati Uniti, Bill Clinton, aveva proposto l'insediamento permanente nel Consiglio, con potere di veto, della Germania e del Giappone. Altri suggerivano l'assegnazione di un seggio permanente alla Comunità Europea, o a ciascuna area continentale o sub-continentale (Europa, Africa, Asia, America Latina, etc.), o a "potenze demografiche" come l'India e il Brasile, oppure, genericamente, al Terzo Mondo, secondo una proposta che godeva dei favori del Segretario generale Boutros Boutros-Ghali.

Un altro punto ritenuto di rilievo era l'applicazione effettiva degli articoli 43 e 47 della Carta, è cioè l'organizzazione di una forza militare permanente alle dipendenze del Consiglio di Sicurezza e del suo Stato Maggiore, con funzioni di polizia internazionale e con estesi compiti di prevenzione e di ingerenza di carattere umanitario. Si parlava di una *humanitarian rapid intervention force*, capace di intervenire in occasione di guerre civili, di conflitti etnici, di violazione dei diritti delle minoranze, di incapacità delle autorità locali di ristabilire l'ordine politico interno. Questa prospettiva, sempre in linea con la strategia della *global security*, era caldeggiata in particolare dal presidente degli Stati Uniti¹⁴. Una terza, ricorrente proposta di riforma riguardava l'attribuzione al Segretariato generale di maggiori poteri e di maggiore autonomia, come sembrava richiedere, fra gli altri, Boutros Boutros-Ghali. Altri sottolineavano la necessità di una riorganizzazione del finanziamento e della gestione amministrativa delle Nazioni Unite, che liberasse l'istituzione dalle costanti difficoltà di bilancio e le consentisse una maggiore autonomia finanziaria. A questo fine era stata avanzata l'idea di una tassazione obbligatoria progressiva a carico di tutti gli Stati membri.

Le proposte dei "riformisti democratici" puntavano invece sulla trasformazione delle Nazioni Unite in un'assise planetaria democratica,

¹⁴ Cfr. l'interessante rassegna di opinioni espresse in proposito da autorevoli esponenti dell'amministrazione statunitense, curata da D. Binder, B. Crossette, *As Ethnic Wars Multiply, United States Strives for a Policy*, "The New York Times", 7 febbraio 1993, p. 1; si veda inoltre P. Lewis, *United Nations is Developing Control Center to Coordinate Growing Peace-keeping Role*, *ivi*, 28 marzo 1993, p. 10.

impegnata nella difesa dei diritti dei popoli e degli individui, oltre che nella promozione della pace. Queste proposte riguardavano anzitutto l'abolizione (o l'attenuazione) del potere di veto dei Cinque Grandi, eventualmente associata ad un allargamento del Consiglio di Sicurezza che tenesse conto di vari parametri demografici, economici e militari. In secondo luogo si progettava la costituzione, accanto all'Assemblea Generale o in sua vece, di una assemblea planetaria eletta a suffragio universale. Mentre nell'Assemblea Generale vigente erano rappresentati i governi degli Stati secondo il criterio "uno Stato, un voto", la nuova assemblea avrebbe dovuto essere rappresentativa dei popoli e delle associazioni volontarie (le cosiddette "Organizzazioni non governative"). Marc Nerfin si era spinto sino a proporre la costituzione anche di una terza camera, nella quale confluissero i rappresentanti delle istituzioni e delle imprese economiche mondiali¹⁵. Altre proposte si fondavano sulla semplicissima idea dell'abolizione del Consiglio di Sicurezza e della completa riorganizzazione delle Nazioni Unite secondo lo schema classico della democrazia rappresentativa applicato alla società mondiale.

Numerosi autori suggerivano il rafforzamento della giurisdizione internazionale realizzata attraverso una riforma della Corte internazionale di giustizia che sancisse il carattere obbligatorio della sua giurisdizione per le controversie fra gli Stati e riconoscesse la capacità di agire in giudizio anche ai popoli, alle associazioni internazionali e ai soggetti individuali¹⁶. Anche se i suoi fautori non ne facevano cenno, questa proposta comportava l'istituzione di un esteso apparato di polizia giudiziaria internazionale, dotato di efficienti arsenali militari. Se la Corte non avesse dovuto fermarsi di fronte al potere e ai privilegi delle grandi potenze, la polizia giudiziaria internazionale avrebbe dovuto disporre anche di un armamento nucleare, come qualche progettista istituzionale aveva già proposto in passato¹⁷. I

¹⁵ Si veda: M. Nerfin, *op. cit.*, passim.

¹⁶ Cfr. L. Ferrajoli, S. Senese, *Quattro proposte per la pace*, "Democrazia e diritto", 32 (1992), 1, pp. 253-6. Una proposta più cauta, avanzata da R. Falk, suggerisce che la Corte di Giustizia sia investita del potere di interpretazione autentica e di controllo delle attività degli altri organi delle Nazioni Unite; cfr. R. Falk, *Positive Prescriptions for the Near Future*, cit., pp. 19-20.

¹⁷ Richard Falk, che negli anni settanta aveva proposto una "General Assembly" costituita di tre camere con basi rappresentative differenziate e un sistema di *checks and balances* fra di esse, non escludeva che le "World Security Forces", da lui ideate, facessero uso di armi nucleari per imporre il disarmo generale; cfr. R.A. Falk, *A Study of Future Worlds*, New York, Free Press, 1975, pp. 224-75. Tesi analoghe erano state formulate da Falk in un testo precedente, *This Endangered Planet: Prospects and Proposals for Human Survival*, New York, Random House, 1971. Per una critica delle tesi sostenute da Falk cfr. H. Bull, *The Anarchical*

cosmopoliti democratici sollecitavano inoltre una riforma delle istituzioni finanziarie ed economiche internazionali – in particolare del Fondo Monetario, della Banca Mondiale e del GATT – che le emancipasse dalla subordinazione alle politiche economico-finanziarie occidentali e le ponesse al servizio dei paesi in via di sviluppo. In particolare gli estensori del *Human Development Report* del 1992 avevano proposto la costituzione, accanto al Consiglio di Sicurezza, di un “Development Security Council”, composto di 22 membri, con il compito di affrontare problemi come la lotta contro la povertà, il controllo dei prezzi internazionali delle merci, il traffico della droga e l’equilibrio ecologico¹⁸. Infine, secondo una proposta molto esigente, le Nazioni Unite avrebbero dovuto essere attrezzate per controllare a livello planetario la produzione e il traffico delle armi e per realizzare un graduale disarmo generale, conservando per se stesse soltanto funzioni di polizia internazionale.

Come è noto, nessuna di queste proposte ha superato la soglia del dibattito teorico ed è mai stata posta all’ordine del giorno di una possibile riforma delle Nazioni Unite, salvo l’idea, in una certa fase sostenuta dagli Stati Uniti, dell’inclusione della Germania e del Giappone nel novero dei membri permanenti del Consiglio di Sicurezza.

IV. I sessant’anni delle Nazioni Unite

Lo scadere del sessantesimo anniversario della fondazione delle Nazioni Unite (giugno 1945-giugno 2005) ha fornito l’occasione per nuovi bilanci. E ai bilanci si è accompagnata una serie di iniziative che hanno rilanciato ancora una volta, spesso in termini perentori e ultimativi, il tema della riforma delle Nazioni Unite. I consuntivi sono stati per lo più orientati a registrare le storture strutturali e i deficit funzionali delle Nazioni Unite. Numerosi critici hanno denunciato ancora una volta la pesantezza burocratica, la scarsa funzionalità e la debole rappresentatività dell’istituzione. Antonio Cassese, ad esempio, ha sottolineato che le Nazioni Unite sfornano ogni anno una grande quantità di risoluzioni – l’Assemblea Generale in media trecento, il Consiglio di Sicurezza circa sessanta – che normalmente restano lettera morta. L’Assemblea Generale è sostanzialmente priva di

Society, London, Macmillan, 1977, pp. 302-5. Sul tema cfr. anche S. Brown, *The Causes and Prevention of War*, New York, St. Martin Press, 1987, pp. 122-4.

¹⁸ Cfr. United Nations Development Programme, *Human Development Report 1992*, New York-Oxford, Oxford University Press, 1992, pp. 10-1.

poteri, mentre il Consiglio di Sicurezza, che non dispone di forze militari alle sue dipendenze, “emette i ruggiti di un leone sdentato”¹⁹. Per le loro attività minori, anche se meritorie, come quelle di *peace-keeping*, di tutela dei diritti, di promozione dello sviluppo dei paesi arretrati, le Nazioni Unite dispongono di un apparato burocratico di imponenti proporzioni – oltre 9.000 funzionari con stipendi considerevoli – spesso selezionati in base a criteri non di merito ma politico-geografici e quindi di dubbia professionalità e, talora, anche di dubbia onestà. Insomma, scrive Cassese, le Nazioni Unite “da anni pestano acqua nel mortaio”²⁰.

Altri critici “democratici” non hanno esitato a dipingere le Nazioni Unite come un organismo ormai delegittimato ed emarginato dalle strategie egemoniche delle grandi potenze, *in primis* degli Stati Uniti. Si è sostenuto che esso aveva smarrito ogni capacità di disciplinare e limitare l’uso della forza internazionale e che ormai non era neppure in grado di ridurre le conseguenze più gravi dell’uso degli strumenti di distruzione di massa. E mancava dell’autorità e del potere necessario per restaurare la sovranità dei popoli aggrediti dalle potenze occidentali od oppressi dai loro alleati – il riferimento era al popolo afghano e a quello iracheno --, così come non era in grado di intervenire a protezione del popolo palestinese o di quello ceceno. Nel frattempo le relazioni internazionali erano state sconvolte dall’attentato dell’11 settembre 2001 e dall’emergere del *global terrorism*, percepito dai paesi occidentali come una gravissima minaccia alla pace e all’ordine mondiale, una minaccia da combattere con il ricorso preventivo all’uso della forza. Nello stesso tempo la superpotenza statunitense era andata assumendo un ruolo “neo-imperiale” che la poneva di fatto al di sopra del diritto internazionale e delle Nazioni Unite, alle quali riservava un ruolo sempre più marginale e subordinato, di carattere adattivo e legittimante, anziché normativo e regolativo.

Nel corso del 2004 e del 2005 questi temi sono stati discussi in varie sedi, nazionali e internazionali, formali e informali, divenendo per la prima volta oggetto di dibattito sia nell’ambito della cosiddetta “società civile globale” e delle organizzazioni del volontariato internazionale, come il movimento *no global*, sia all’interno delle stesse istituzioni internazionali. Due eventi meritano di essere ricordati e commentati: il Forum Sociale

¹⁹ Cfr. A. Cassese, *E all’ONU si scrive un altro libro dei sogni*, *La Repubblica*, 18 settembre 2005, pp. 1 e 15, ora anche nella rubrica *Guerra, diritto e ordine globale* del sito *Jura Gentium*, Center for Philosophy of International Law and Global Politics, <<http://www.juragentium.unifi.it>>.

²⁰ *Ibid.*

Mondiale che si è svolto a Porto Alegre nel gennaio 2005 e, soprattutto, la riunione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, tenutasi a New York nell'autunno del 2005 con un'ampia partecipazione dei capi di Stato e di governo, e destinata, nei propositi del Segretario generale Kofi Annan, a promuovere una radicale riforma delle Nazioni Unite.

A Porto Alegre più di ottanta organizzazioni non governative si sono date appuntamento per mettere a punto un progetto di riforma delle Nazioni Unite all'insegna dello slogan *Reclaim Our United Nations*. L'obiettivo era promuovere una loro trasformazione che le rendesse, nello stesso tempo, più forti e più democratiche. E' stata lanciata l'idea di un grande movimento mondiale che restituisca alle Nazioni Unite le loro funzioni originarie, le sostenga politicamente e le apra alla partecipazione dell'intera "società civile globale". Le Nazioni Unite dovrebbero essere trasformate, in sostanza, in una sorta di governo mondiale democratico, in grado di regolare i processi di globalizzazione secondo principi universali di giustizia sociale e di pace. "Le Nazioni Unite che vogliamo – si legge in uno dei documenti preparatori del *meeting* – devono essere più forti e più democratiche, trasparenti e partecipate, aperte alla collaborazione permanente con la società civile mondiale, con gli Enti locali e con i Parlamenti, capaci di prevenire lo scoppio di nuovi conflitti armati e di promuovere il disarmo, impegnate a difendere i diritti umani e a mettere al bando la guerra, decise a riconquistare una centralità politica nel campo sociale, ambientale ed economico, impegnate a promuovere tutti i diritti umani per tutti"²¹.

L'incontro di Porto Alegre è stato senza dubbio un evento importante se non altro per il fatto che gli organizzatori del Forum avevano per la prima volta deciso di dedicare un'analisi specifica alla dimensione giuridica e istituzionale dei fenomeni internazionali, non limitandosi ai tradizionali temi economico-sociali ed ecologici. Ovviamente, le difficoltà e le divergenze sono sorte quando si è passati dalla critica dell'esistente e dalla rivendicazione di valori universali all'analisi delle premesse di fatto che possano rendere plausibile un progetto riformista. Altrettanto difficile è apparsa l'individuazione dei soggetti politici in grado di imporre alle grandi potenze la radicale riforma delle istituzioni internazionali auspicata dal movimento.

Per parte sua, soprattutto negli ultimi anni del suo mandato, Kofi Annan ha svolto un'intensa attività nel tentativo di iscrivere il tema della riforma delle Nazioni Unite nell'agenda della comunità internazionale. Nel

²¹ Cfr. *Reclaim Our UN*, nel sito <<http://www.tavoladellapace.it/doc01.asp?codice=123>>.

2000, in occasione del Summit del Millennio, il Segretario generale aveva presentato un primo rapporto dal titolo *We the Peoples of the United Nations*²². Una sezione del rapporto era dedicata al rinnovamento delle Nazioni Unite e alla individuazione di alcune strategie essenziali per la valorizzazione delle loro potenzialità. Nel settembre 2002 Kofi Annan aveva pubblicato un altro rapporto dal titolo *Strengthening of the United Nations: An Agenda for Further Change*, nel quale sottolineava la necessità di una forte istituzione multilaterale nell'era della globalizzazione²³. Nel settembre 2003 la svolta decisiva: Kofi Annan istituisce un on Threats, Challenges and Change, composto da sedici "eminenti personalità" da lui designate, con il compito di analizzare le nuove minacce che incombono sull'ordine mondiale, diagnosticare le sfide del futuro e raccomandare le riforme delle istituzioni internazionali necessarie per garantire un'efficace difesa collettiva. Nel dicembre 2004 il Panel dei sedici saggi presenta un ampio rapporto dal titolo *A More Secure World: Our Shared Responsibility*²⁴.

Infine, nel marzo 2005, Kofi Annan elabora e trasmette all'Assemblea Generale l'appello *In Larger Freedom: Towards Development, Security and Human Rights for All*²⁵, in vista del summit dei capi di Stato e di governo previsto a New York nei giorni 14-16 settembre 2005, dedicato all'esame dei progressi realizzati nell'attuazione della Dichiarazione del Millennio e alla riforma delle Nazioni Unite. Nella quarta sezione del documento, sulla base del rapporto del Panel, il Segretario generale presenta una serie di proposte per il "rafforzamento delle Nazioni Unite". Nel concludere il suo appello Kofi Annan si spinge a dichiarare che le riforme da lui proposte non sono soltanto necessarie e possibili, ma potranno aprire una nuova era nelle relazioni internazionali: "from pragmatic beginnings could emerge a visionary change of direction in our world"²⁶. Nei propositi e nelle ottimistiche previsioni del Segretario generale la riforma sarebbe stata talmente ampia e radicale che si sarebbe potuto parlare di una vera e propria rifondazione delle Nazioni Unite: una "nuova San Francisco" per garantire pace e giustizia al mondo globalizzato del terzo millennio.

Come è noto, nel corso del summit di New York l'intero complesso delle analisi, delle diagnosi e delle proposte elaborate o sollecitate da Kofi An-

²² Lo si veda in <<http://www.un.org/millennium/sg/report/ful.html>>.

²³ Lo si veda in <<http://www.un.org/reform/refdoc.html>>.

²⁴ *A More Secure World: Our Shared Responsibility*, in <<http://www.un.org/reform/dossier.html>>.

²⁵ Lo si veda in <<http://www.un.org/largerfreedom>>.

²⁶ Ibid.

nan è stato sbrigativamente accantonato e rinviato a scadenze future. Quasi nulla del progetto di riforma del Segretario generale è sopravvissuto alle censure dell'ambasciatore statunitense, John Bolton, che ha investito il suo rapporto con oltre 700 richieste di emendamento, ritenendolo non sufficientemente corrispondente agli interessi degli Stati Uniti. E nessuna delle aspettative riformiste di Kofi Annan ha trovato eco sia nel discorso di apertura del *summit*, tenuto dal presidente degli Stati Uniti, George Bush, sia nelle molte pagine del documento finale, infarcito di trivialità umanitarie e di generiche buone intenzioni.

Ma non tutti gli osservatori rimpiangono il progetto di riforma elaborato dallo High-Level Panel e fatto proprio da Kofi Annan. Non manca chi, per ragioni opposte all'ideologia *neocoon* che ha ispirato il sabotaggio statunitense delle pur prudentissime proposte del Segretario generale, ha espresso importanti riserve su numerosi aspetti sia del suo Appello, sia del rapporto dei suoi consiglieri. Entrambi i documenti lasciavano intatta, e in parte addirittura aggravavano, la struttura centralista, gerarchica e illiberale delle Nazioni Unite. A parte la scolastica rassegna delle diverse possibili modalità di ampliamento del Consiglio di Sicurezza e di estensione del numero dei suoi membri permanenti²⁷, quei documenti non avevano osato proporre una minima attenuazione dei privilegi degli attuali Cinque Grandi, riservando solo ad essi (nei fatti, agli Stati Uniti) il potere di veto. Kofi Annan aveva insistito sull'esigenza che le Nazioni Unite, e in particolare il Consiglio di Sicurezza, fossero "ampiamente rappresentative della realtà del potere nel mondo d'oggi". Con questa proposta Kofi Annan intendeva accordare un ruolo preminente ai paesi che più contribuivano al funzionamento delle Nazioni Unite "in termini finanziari, diplomatici e militari"²⁸ e cioè, come è evidente, alle grandi potenze del pianeta secondo il classico modello della Santa Alleanza.

²⁷ Come è noto, sul tema della riforma del Consiglio di Sicurezza è emersa nel corso degli anni novanta una spaccatura fra alcuni Stati che reclamano un seggio permanente al Consiglio di Sicurezza, come il Brasile, l'India, la Germania e il Giappone, e un gruppo di Stati, fra i quali l'Italia e alcuni Stati africani, che avanzano proposte alternative, fondate sul concetto della rappresentanza regionale. Kofi Annan, seguendo sul tema i generici suggerimenti del High-Level Panel, si limita a proporre di concentrare il dibattito su due modelli di riforma, A e B, entrambi fondati sulla distribuzione di seggi tra quattro principali aree geografiche: Africa, Asia e Pacifico, Europa, Americhe; cfr. *A More Secure World: Our Shared Responsibility*, cit., XIV, §§. 244-60.

²⁸ Cfr. *In Larger Freedom: Towards Development, Security and Human Rights for All.*, cit., passim.

In secondo luogo, per Kofi Annan e i suoi consiglieri era necessario che la legittimazione dell'uso della forza da parte del Consiglio di Sicurezza includesse anche la cosiddetta "responsabilità collettiva internazionale di proteggere" [*the collective international responsibility to protect*]²⁹. Secondo questa visione riformista, orientata a favorire le prospettive strategiche degli Stati Uniti, era necessario prevedere una nuova modalità di intervento del Consiglio di Sicurezza: l'intervento armato contro uno Stato responsabile di gravi violazioni dei diritti fondamentali dei propri cittadini. Andando ben oltre le prescrizioni della Carta delle Nazioni Unite, che attribuiscono al Consiglio di Sicurezza il diritto di usare la forza solo nell'ipotesi di una violazione o di una minaccia di violazione della pace, questa proposta intendeva legittimare la prassi della *humanitarian intervention*, o, meglio, della "guerra umanitaria", praticata dagli Stati Uniti in Somalia, ad Haiti e soprattutto nei Balcani.

In terzo luogo, sia lo High-Level Panel, sia il rapporto di Kofi Annan danno per scontata un'interpretazione estensiva dell'art. 51 della Carta che è a tutt'oggi molto controversa³⁰. Secondo questa interpretazione l'art. 51 vieterebbe soltanto la legittima difesa "preventiva" (*preventive self-defense*), e cioè un'azione militare messa in atto da uno Stato in assenza di una imminente minaccia di attacco da parte di un altro Stato (presunto aggressore). Non sarebbe invece vietata la legittima difesa "anticipatoria" (*pre-emptive self-defense*) nei confronti di un attacco che si ritenga imminente, ma che non è ancora iniziato. Si tratta di una questione delicatissima che Kofi Annan e i suoi consiglieri danno per risolta, interpolando surrettiziamente nella Carta della Nazioni Unite una nozione di "legittima difesa preventiva" (anziché "successiva"). Ma non ci possono essere dubbi che l'art. 51 legittima esclusivamente la resistenza armata di uno Stato nei confronti di un'aggressione che sia in atto e non soltanto minacciata o prevista come imminente³¹. Qualunque opinione si possa avere circa l'opportunità e l'attualità di questa previsione, è certo che attenuare il carattere di ecce-

²⁹ Cfr. *High Level Panel on Threats, Challenges and Threats*, cit., IX, A.3, §§. 199-203.

³⁰ Cfr. *High Level Panel on Threats, Challenges and Threats*, cit., IX, A.1, §§. 188-92.

³¹ L'art. 51 recita: "Nessuna disposizione del presente Statuto pregiudica il diritto naturale di autotutela individuale o collettiva, nel caso che un attacco armato abbia luogo [*if an armed attack occurs*] contro un membro delle Nazioni Unite, finché il Consiglio di Sicurezza non abbia preso le misure necessarie per mantenere la pace e la sicurezza internazionale. [...]". Sul tema si veda il saggio di R. Falk, *Why International Law Matters*, nella rubrica *Guerra, diritto e ordine globale*, nel sito *Jura Gentium*, <<http://www.juragentium.unifi.it>>.

zionalità dell'art. 51 equivale ad assecondare, sotto l'ambigua bandiera della sicurezza e della lotta al terrorismo, la prospettiva della "guerra preventiva" in un contesto, già di per sé allarmante, di crescente normalizzazione etica e giuridica della guerra di aggressione.

V. Le Nazioni Unite sono riformabili in senso democratico?

La bruciante sconfitta del programma 'ufficiale' di riforma delle Nazioni Unite conferma l'estrema difficoltà di progettare istituzioni internazionali che siano in grado di intervenire con efficacia normativa sulle strategie politiche delle grandi potenze, limitando la guerra e favorendo la pace. Ma si è trattato soprattutto di una sconfitta, molto probabilmente irreparabile, della prospettiva di una riforma delle Nazioni Unite che punti nello stesso tempo al loro rafforzamento e alla loro democratizzazione. Oggi rischia di apparire insensato continuare a riferirsi alle Nazioni Unite come a una sorta di baluardo istituzionale per la creazione di un ordine mondiale giusto e pacifico. C'è piuttosto da chiedersi se sia ancora proponibile quello che è stato chiamato "il modello cosmopolitico della Santa Alleanza", e cioè l'idea che una pace stabile e universale possa essere realizzata grazie alla concentrazione del potere internazionale in un organismo come il Consiglio di Sicurezza, che sia titolare di una facoltà quasi illimitata di intervento politico-militare e quindi di limitazione della sovranità degli Stati. Un organismo di questo tipo non può che essere strumentalizzato o svuotato o paralizzato dalle grandi potenze, a meno che esse non si siano preventivamente convertite all'"altruismo umanitario" che i *Western globalists* – penso in particolare a Jürgen Habermas – richiedono agli attori internazionali per la loro adesione al progetto cosmopolitico.

Un minimo tentativo di democratizzazione delle Nazioni Unite richiederebbe la soppressione dei privilegi che le cinque potenze vincitrici del conflitto mondiale si sono dispoticamente attribuiti. E richiederebbe l'emancipazione dell'Assemblea Generale dall'attuale configurazione istituzionale che le attribuisce solo funzioni di 'raccomandazione', prive di qualsiasi cogenza normativa. Ma nessuno dovrebbe illudersi che le attuali grandi potenze – se non costrette da profondi cambiamenti negli equilibri politici, economici e militari del pianeta – accettino di sedersi al tavolo della 'democrazia mondiale' assieme ai rappresentanti dei paesi più poveri e più deboli. Nessuno dovrebbe illudersi che esse siano disposte a prendere parte a processi decisionali democratici – ove ciascun soggetto internazionale conti

per uno –, se le decisioni riguardano questioni cruciali per gli equilibri strategici del pianeta.

È impensabile, in particolare, che gli Stati Uniti siano disposti a cedere anche una modestissima porzione del potere che esercitano entro il Consiglio di Sicurezza: non lo faranno sicuramente attraverso un processo di riforma che richieda il loro consenso e non sia invece imposto da contropoteri emergenti. Dal loro punto di vista l'attuale struttura del Consiglio di Sicurezza, che attribuisce il potere di veto ad altri quattro paesi oltre agli Stati Uniti, è *troppo democratica* e non troppo poco. Questa struttura corrisponde all'equilibrio dei poteri stabilizzatosi a conclusione della seconda guerra mondiale. Ma oggi, dopo il crollo dell'impero sovietico e l'emersione della superpotenza statunitense, il potere di veto dovrebbe essere riservato soltanto agli Stati Uniti. Ed è questa, d'altra parte, la prassi che si è instaurata nel corso dell'ultimo quindicennio: di fatto soltanto gli Stati Uniti hanno esercitato il potere di veto, mentre la Cina, la Russia, la Francia e la Gran Bretagna non hanno mai osato servirsene.

È dunque realistico ritenere che, *rebus sic stantibus*, le Nazioni Unite non siano riformabili secondo un disegno che le renda nello stesso tempo più forti e più democratiche. La sola alternativa riformista potrebbe essere non il loro rafforzamento, ma un loro ridimensionamento funzionale. Un'attenuazione delle funzioni politico-militari del Consiglio di Sicurezza potrebbe essere, almeno in linea teorica, la condizione della loro riformabilità in senso più liberale e democratico. Occorrerebbe riconoscere che le istituzioni internazionali che nel secolo scorso sono succedute alla crisi del sistema vestfaliano sono il prodotto di un eccesso di aspettative nei confronti del diritto internazionale e delle istituzioni che dovrebbero farlo valere coattivamente. Martin Wight e Hedley Bull, in linea con la tradizione groziana e la dottrina neorealista, hanno sottolineato con forza la necessità di recuperare categorie normative meno forti e cioè meno ispirate ad una concezione illuministica e giacobina dell'ordinamento internazionale. Bull ha riproposto, contro il normativismo kelseniano e la sua teoria del primato del diritto internazionale, idee come l'equilibrio di potenza, la diplomazia preventiva, il diritto internazionale consuetudinario, la cooperazione pattizia bilaterale e multilaterale stimolata proprio dall'assenza di un Leviatano planetario e di una polizia internazionale. Ma è d'altra parte molto dubbio che il Consiglio di Sicurezza possa essere privato anche di una modesta parte delle sue attuali funzioni. Questo vanificherebbe quell'importante potere di legittimazione internazionale dei propri "interessi vitali" che l'egemonia all'interno del Consiglio oggi assicura ai paesi

occidentali e in modo tutto particolare agli Stati Uniti. È dunque realistico ritenere che le Nazioni Unite siano, in assoluto, non riformabili, se non in una direzione ulteriormente gerarchica e illiberale.

Uno sviluppo diverso potrebbe essere promosso soltanto da profondi cambiamenti negli equilibri politici ed economici del pianeta che portassero, ad esempio, alla fondazione di nuove e diverse istituzioni regionali o internazionali, anche fisicamente dislocate rispetto all'area occidentale. In futuro una graduale secessione di questo tipo potrebbe essere favorita o guidata da un'alleanza fra potenze economiche e demografiche come il Brasile, l'India e la Cina, senza dimenticare la Federazione Russa e, forse, il Sud-Africa. Questa alleanza – nonostante gli innegabili rischi di un nuovo bipolarismo -- potrebbe rendere meno squilibrati i rapporti di forza su scala globale e restituire quindi una qualche efficacia al diritto e alle istituzioni internazionali. E forse persino un'Europa che avesse recuperato la sua identità culturale e la sua autonomia politica potrebbe svolgere, in questo quadro, un ruolo di notevole rilievo strategico. La Cina resta comunque la grande variabile dell'equilibrio mondiale dei prossimi decenni, poiché appare sempre più chiaro che essa intende riproporsi come ciò che per millenni è stata e si è considerata, e cioè come "l'Impero che sta al centro del mondo". Se questo obiettivo verrà realizzato, sarà allora giunto molto probabilmente anche per le Nazioni Unite il tempo di chiudere i battenti, come è accaduto in passato alla Santa Alleanza e alla Società delle Nazioni.