

*Proposta del Governo italiano per l'ampliamento del Consiglio di sicurezza**

1. Introduzione

È opinione comune che il numero dei membri del Consiglio di Sicurezza debba essere accresciuto, per riflettere il continuo aumento nel numero dei membri delle Nazioni Unite, passato dai 51 Paesi fondatori del 1945 ai 113 membri del 1965 (anno del suo unico ampliamento, da 11 a 15 seggi), sino ai 184 attuali.

È stata altresì rilevata l'esistenza di un netto squilibrio nel gruppo dei 5 membri permanenti, 4 dei quali sono Paesi sviluppati ed uno soltanto è in via di sviluppo (benché in procinto di diventare rapidamente un Paese industrializzato). Per correggere tale squilibrio, un rimedio logico consisterebbe nella creazione di tre seggi permanenti aggiuntivi, da assegnare a ciascuna delle tre aree geografiche attualmente sotto-rappresentate (Asia, Africa ed America Latina). In tale contesto, i Paesi da selezionare sarebbero quelli dotati della capacità e della volontà politica di assicurare un contributo speciale e qualificato, in termini di personale militare e risorse finanziarie, al mantenimento della pace e della sicurezza internazionali. Tale soluzione, tuttavia, incontra oggi un serio ostacolo nella difficoltà di raggiungere un consenso, all'interno delle tre aree geografiche in questione, sui candidati dotati dei requisiti anzidetti.

Non sarebbe invece una soluzione adeguata l'assegnazione – proposta da alcuni – di seggi permanenti addizionali a due soli Paesi economicamente sviluppati. Una soluzione del genere, ovviamente, non risolverebbe il problema dello squilibrio esistente tra i membri permanenti. Contribuirebbe invece ad aggravarlo.

Inoltre, occorre notare che se alcuni Paesi ritengono che un ampliamento del Consiglio debba riguardare principalmente i membri permanenti, non meno legittima appare la posizione di quegli Stati che propongono invece un aumento dei soli membri non permanenti, come è stato il caso in occasione della riforma del 1965. Questo tipo di riforma, tra l'altro, eviterebbe le difficoltà connesse con il problema della proliferazione del diritto di veto ed i pericoli in esso implicati.

Un'altra considerazione di fondamentale importanza, riguardo alla questione della riforma del Consiglio, è che – ai fini di rendere quest'ultimo più rappresentativo dei membri delle Nazioni Unite – dovrebbe essere escogitato un meccanismo inteso a consentire una presenza più frequente e regolare, al suo interno, di Paesi medio-piccoli. Le statistiche indicano infatti che, negli ultimi 48 anni, ben 80 Paesi non sono mai stati membri del Consiglio di Sicurezza, mentre altri 43 lo sono stati una volta sola: si tratta di una totale di 123 Paesi, corrispondenti ai due terzi dell'Assemblea Generale (ossia all'esatta maggioranza necessaria per emendare lo Statuto). È ben noto che il problema deriva dal fatto che, all'interno di ogni

* Presentata al Gruppo di lavoro delle Nazioni Unite sulla questione dell'equa rappresentabilità e dell'ampliamento del Consiglio di sicurezza.

gruppo geografico, diversi Paesi medio-grandi tendono a competere con maggiore frequenza per un seggio del Consiglio. È pertanto necessario escogitare una formula che consenta di porre rimedio a questo cronico problema, e di assicurare un maggiore e più regolare coinvolgimento dei molti, e non già dei pochi, nelle attività del Consiglio di Sicurezza.

2. La proposta italiana per l'ampliamento del Consiglio di sicurezza

L'Italia ha presentato una propria proposta per la riforma del Consiglio di Sicurezza. Questa è stata enunciata per la prima volta il 30 giugno 1993 in una risposta scritta ad un questionario fatto circolare dal Segretario Generale. Successivamente, essa è stata illustrata il 30 settembre 1993, all'Assemblea Generale dal Ministro degli Esteri italiano, e gradualmente modificata alla luce delle osservazioni e proposte avanzate da altri Paesi nel corso delle riunioni del "Gruppo di Lavoro sulla questione dell'equa rappresentatività e dell'ampliamento del Consiglio di Sicurezza".

La proposta italiana può essere riassunta nei termini seguenti:

- le due categorie di membri permanenti e non permanenti dovrebbero essere mantenute, ed i membri permanenti attuali dovrebbero rimanere immutati.

- dovrebbero essere istituiti dieci seggi non permanenti aggiuntivi, destinati ad un gruppo di Paesi chiamati ad una rotazione più frequente e regolare, da selezionare sulla base di criteri oggettivi. Tale gruppo potrebbe includere 20 Stati (o anche 30). Nel primo caso, i 20 Paesi prescelti per una votazione più frequente verrebbero divisi in due sotto-gruppi (ossia, sotto-gruppo A e sotto-gruppo B), ciascuno dei quali alternerebbe un periodo di 2 anni di presenza nel Consiglio con un periodo di 2 anni di assenza dal medesimo. In altre parole, nei 2 anni nei quali i dieci Paesi del sotto-gruppo A fossero membri del Consiglio, i 10 Paesi del sotto-gruppo B ne rimarrebbero esclusi, e viceversa. Se invece i Paesi destinati ad una rotazione più frequente fossero 30, si renderebbe necessaria una suddivisione in 3 sotto-gruppi. Ciascuno di essi servirebbe nel Consiglio per un periodo di 2 anni, e ne rimarrebbe escluso per 4, per consentire agli altri 2 sotto-gruppi di partecipare ai lavori del Consiglio per un periodo di 2 anni ciascuno. Tale riforma rifletterebbe di fatto una situazione già esistente (alcuni Paesi, infatti, sono stati membri del Consiglio con molta maggiore frequenza di altri), e si limiterebbe pertanto a fissare regole di rotazione più chiare e precise.

Occorre sottolineare una possibile implicazione della proposta italiana, degna di uno studio più approfondito. "Coppie" di Paesi - uno per ogni sotto-gruppo - potrebbero raggiungere un opportuno accordo di collaborazione e consultazione reciproca: durante il suo biennio di permanenza nel Consiglio, un Paese determinato potrebbe pertanto agire come portavoce di posizioni comuni basate sul tale accordo, le quali - riguardo a determinate problematiche - potrebbero risultare più ampie delle posizioni nazionali del Paese medesimo.

- Il Consiglio di Sicurezza risulterebbe così composto da 25 Paesi membri (5 permanenti e 20 non permanenti), un numero che riteniamo compatibile con l'esigenza di mantenere la sua efficienza.

- Il gruppo di Paesi destinato a ruotare con maggiore frequenza sarebbe soggetto a revisioni periodiche (ad esempio, ogni 10 o 15 anni), evitando così il rischio di creare nuove situazioni "eterne" di privilegio. La permanenza o meno di un Paese in tale gruppo dovrebbe dipendere essenzialmente dal grado in cui esso è riuscito ad onorare le particolari responsabilità derivanti dalla sua rotazione più frequente. La possibilità di ruotare nel Consiglio con maggiore frequenza verrebbe così offerta ad altri Paesi.

La proposta italiana può essere opportunamente illustrata dal diagramma alla pagina seguente.

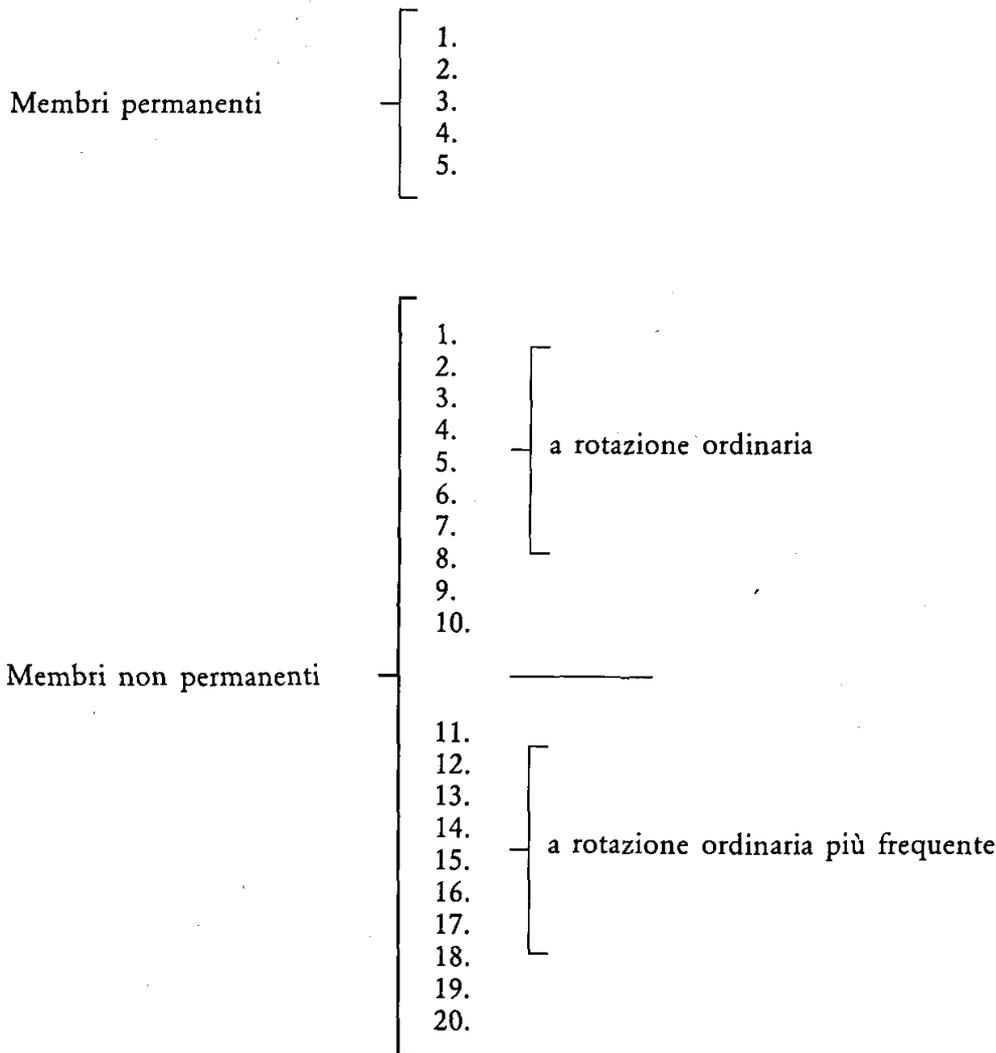
3. Criteri per l'identificazione dei Paesi destinati a ruotare con maggiore frequenza

La selezione di 20 o più Paesi destinati a ruotare con maggiore frequenza dovrebbe essere basata sui criteri contemplati dall'art. 23 dello Statuto, opportunamente integrati da alcuni altri. A titolo di esempio, si potrebbero considerare i seguenti criteri oggettivi:

a) l'area geografica di appartenenza di un Paese, in modo da correggere l'attuale squilibrio tra diversi gruppi geografici (compito più facile da perseguire sulla base di 20 Paesi piuttosto che di 2 o 5 membri permanenti aggiuntivi);

b) la capacità e volontà politica dei paesi di contribuire alle operazioni di mantenimento della pace con personale militare e con risorse finanziarie;

c) la capacità e disponibilità effettiva a contribuire a fondi volontari per attività umanitarie, sviluppo economico e tutela dei diritti umani;



d) le dimensioni geografiche, demografiche ed economiche degli Stati (le quali, tuttavia, non dovrebbero avere un peso decisivo ai fini della selezione);

f) il numero di rifugiati provenienti da vicine aree di conflitto, ai quali uno Stato abbia offerto rifugio.

Inutile aggiungere che altri criteri potrebbero essere presi in considerazione.

4. Vantaggi per l'organizzazione

La proposta italiana presenta i seguenti vantaggi per le Nazioni Unite:

- Un Consiglio di 25 membri sarebbe più rappresentativo della comunità di Paesi membri delle Nazioni Unite. Sarebbe infatti più facile raggiungere questo obiettivo mediante la scelta di 20 o più Paesi, di diverse aree geografiche, destinati a ruotare con maggiore frequenza, che non mediante l'istituzione di 2 o 5 seggi permanenti aggiuntivi.

- Una partecipazione più ampia e più democratica di tutti gli Stati membri delle Nazioni Unite alle attività del Consiglio, il che rappresenterebbe una premessa fondamentale per una maggiore efficacia delle sue decisioni.

- Un incentivo importante, per i Paesi sviluppati, per assumere un impegno più consistente e con-

tinuo in favore degli obiettivi dello Statuto, nonché per accettare una quota più elevata dei relativi costi finanziari.

– La possibilità di evitare nuove situazioni “eterne” di privilegio (che sarebbero invece comportate dall’istituzione di seggi permanenti aggiuntivi).

5. Vantaggi per le diverse categorie di Paesi membri: Paesi medio-piccoli; Paesi chiamati a ruotare con maggiore frequenza; e membri permanenti attuali

La proposta italiana presenta inoltre una serie di vantaggi concreti per tutti i Paesi membri delle Nazioni Unite:

a) i Paesi medio-piccoli vedrebbero terminare l’attuale situazione in cui tutti gli Stati possono competere, in teoria, per i seggi non permanenti, mentre in realtà alcuni Paesi medio-grandi – nell’assenza di ogni regola – precludono di fatto ai Paesi minori l’accesso al Consiglio: e ciò, spesso, nonostante previi accordi di rotazione nei gruppi regionali di appartenenza. L’adozione di un meccanismo di rotazione più frequente per i Paesi medio-grandi rimuoverebbe tale ostacolo e renderebbe possibile una rotazione più regolare per i Paesi minori. Una rotazione equa e regolare nel Consiglio di Sicurezza costituisce un requisito essenziale per una democratizzazione effettiva delle Nazioni Unite.

b) i Paesi che ruotano con maggiore frequenza potrebbero programmare in modo più regolare e continuo la loro politica di appoggio alle Nazioni Unite ed i loro contributi al conseguimento degli obiettivi dell’organizzazione, ed in particolare di quelli del Consiglio di Sicurezza.

c) i 5 membri attuali vedrebbero considerevolmente ridotto l’onere oggi sostenuto per le operazioni di mantenimento della pace, dal momento che esso potrebbe essere ripartito non soltanto con 2 o 5 membri permanenti addizionali, bensì, con 20 o 30 Paesi destinati a ruotare con maggiore frequenza.

6. Ragioni per opporsi ad un’estensione del diritto di veto

Il diritto di veto – invocato come una prerogativa irrinunciabile dello “status” di membri permanenti da alcuni Paesi che ad esso aspirano – è un istituto obsoleto, il quale durante la guerra fredda ha svolto un ruolo decisivo ai fini di un’effettiva paralisi delle attività del Consiglio di Sicurezza.

Se è vero che negli ultimi anni i membri permanenti hanno dato prova di notevole moderazione nel far ricorso al diritto di veto, è vero altresì che nulla garantisce che tale tendenza positiva continui nel futuro e divenga irreversibile. Inoltre, la semplice minaccia del ricorso al veto può esercitare un impatto decisivo sull’attività del Consiglio e sui risultati finali dei suoi dibattiti.

Per questa ragione, l’Italia si oppone fermamente all’estensione del diritto di veto ad altri Paesi. Uno dei vantaggi principali della proposta italiana di riforma consiste proprio – a nostro giudizio – nel fatto che essa evita tale eventualità.

Inoltre, mentre può sembrare irrealistica la speranza che gli attuali titolari del diritto di veto siano disposti a rinunciarvi spontaneamente, l’Italia condivide l’opinione di coloro che credono che il suo esercizio dovrebbe essere comunque disciplinato e ristretto il più possibile: ad esempio, limitando la sua area di applicazione, o chiedendo il concorso di almeno due veti per bloccare l’adozione di una Risoluzione.

7. Considerazioni finali

Con la presente proposta l’Italia intende offrire un contributo logico, dettagliato e costruttivo al corrente dibattito sulla riforma del Consiglio di Sicurezza.

Tuttavia, occorre ricordare che la risposta scritta dell’Italia del 30 giugno 1993 al questionario del Segretario Generale, si concludeva con la seguente osservazione: “Qualora fosse deciso di aumentare il numero dei membri permanenti, l’Italia ritiene di avere i titoli necessari per divenire uno di essi, essendo uno dei maggiori contribuenti delle Nazioni Unite e delle operazioni di mantenimento della pace decise dal Consiglio di Sicurezza”. Questa posizione non è cambiata. ■