



Raggruppamenti regionali e riforma del Consiglio di sicurezza dell'ONU

Ivan Ingravallo

Professore associato di Diritto internazionale, Università degli Studi di Bari Aldo Moro

1. Ogni riflessione in tema di riforma delle Nazioni Unite non può che muovere da due punti fermi: la sua assoluta necessità e l'estrema difficoltà di realizzarla.

La necessità è motivata dalla circostanza che l'Organizzazione è stata istituita 77 anni fa. Sotto vari profili, la sua Carta contiene regole obsolete – tra gli esempi più evidenti ci sono i numerosi articoli dedicati agli Stati nemici o al regime di amministrazione fiduciaria, ma anche quelli su un esercito permanente a disposizione del Consiglio di sicurezza – e, in alcuni dei suoi organi, l'ONU rispecchia un sistema dei rapporti internazionali non più attuale. Sarebbe altresì opportuno formalizzare in specifici articoli della Carta alcune tra le maggiori modifiche realizzatesi nel corso dei decenni di funzionamento dell'Organizzazione, sia sotto il profilo istituzionale (si pensi all'istituzione del Tribunale amministrativo e del Consiglio dei diritti umani o alla regola secondo la quale l'astensione di un membro permanente del Consiglio di sicurezza non equivale a un veto), sia sotto il profilo operativo (come, per limitarci al Consiglio di sicurezza, le operazioni di mantenimento della pace, le autorizzazioni all'uso della forza, le sanzioni individuali).

La difficoltà di riformare l'ONU è dovuta alla rigidità che caratterizza gli articoli 108 e 109 della Carta, relativi agli emendamenti e alle revisioni. Entrambi prevedono una procedura mista, che coinvolge sia gli organi dell'ONU, sia i suoi Stati membri. L'art. 108 richiede l'approvazione di una delibera di emendamento da parte dell'Assemblea generale alla maggioranza dei 2/3 degli Stati membri dell'Organizzazione (almeno 129 voti, quindi), nonché, ai fini della sua entrata in vigore, la ratifica da parte di un numero almeno pari di membri (non necessariamente coincidenti), inclusi i cinque membri permanenti del Consiglio di sicurezza. Ciascuno di questi, quindi, anche se non può bloccare l'adozione di una delibera di emendamento in Assemblea, ha un potere di interdizione, impedendone l'entrata in vigore con la mancata ratifica. L'art. 109, in materia di revisioni (intese come modifiche più ampie rispetto a un semplice emendamento), ai fini della convocazione di una conferenza generale di revisione richiede parimenti l'adozione di una delibera da parte dell'Assemblea generale a maggioranza dei 2/3 dei membri dell'ONU, nonché una delibera del Consiglio di sicurezza a maggioranza di 9/15, senza diritto di veto. Anche in questo caso, però, l'entrata in vigore delle proposte di revisione approvate dalla conferenza generale richiede la ratifica di 2/3 dei membri dell'Organizzazione, inclusi tutti e cinque i membri permanenti del Consiglio di sicurezza.

Tra i numerosi temi oggetto di discussione ai fini di una possibile modifica della Carta ONU uno dei più rilevanti (e delicati) riguarda la composizione del Consiglio di sicurezza e il suo funzionamento, incluso il diritto di veto. Da 43 anni la riforma del Consiglio di sicurezza è discussa in Assemblea generale, nonché in gruppi di lavoro *ad hoc*, senza risultati di rilievo. Sembra peraltro che il recente clima di acuta tensione nelle

relazioni internazionali, di cui l'intervento militare russo in Ucraina iniziato il 24 febbraio 2022 costituisce la manifestazione più evidente e fragorosa, abbia riacceso l'interesse per questo tema, come dimostra da ultimo il dibattito svoltosi in Assemblea generale il [17](#) e il [18](#) novembre 2022. Ciò può apparire paradossale, ma solo a prima vista; l'intento delle principali potenze mondiali, attuali membri permanenti del Consiglio di sicurezza (USA, Francia e UK da un lato; Cina e Russia dall'altro) è infatti quello di utilizzare le forti aspettative che diversi Stati nutrono a divenire nuovi membri permanenti quale leva per rinsaldare le alleanze. Considerata la rigidità delle procedure poc'anzi descritte, l'approvazione di una delibera di modifica risulta alquanto improbabile. Ma l'esigenza di riformare il Consiglio di sicurezza mantiene la sua attualità, il che induce a svolgere ulteriori riflessioni, al fine di formulare alcune ipotesi.

2. Il primo e più evidente motivo che giustifica la riforma del Consiglio di sicurezza riguarda la sua insufficiente rappresentatività. All'atto dell'istituzione dell'ONU, infatti, esso era composto da 11 Stati, 5 membri permanenti e 6 non permanenti eletti dall'Assemblea generale per un biennio (con mandato non rinnovabile), a fronte di una *membership* di 51 Stati (con la peculiarità di Bielorussia e Ucraina, inclusi nel 1945 quali membri fondatori, ma non qualificabili quali soggetti di diritto internazionale, stante la loro mancanza di indipendenza dall'allora URSS). In occasione dell'unico allargamento del Consiglio – realizzato grazie all'approvazione di uno dei rarissimi emendamenti approvati nei 77 anni di vita dell'Organizzazione, la risoluzione dell'Assemblea generale 1991 (XVIII) A del 17 dicembre 1963, che aumentò da 6 a 10 i membri non permanenti, entrata in vigore nel 1965 –, gli Stati dell'ONU erano 113. Attualmente l'Organizzazione include 193 membri, il che di per sé motiva l'ulteriore aumento della composizione del Consiglio.

Sull'esigenza di ampliare il Consiglio vi è unanime consenso tra i membri dell'ONU, ma finora non sono stati in grado di raggiungere una intesa sui numerosi dettagli di una possibile riforma: il numero di seggi da aggiungere (quanti?); la loro tipologia (istituire nuovi seggi permanenti? non permanenti? creare altre tipologie di seggi non permanenti aventi una durata più lunga del biennio? attribuire dei seggi alle organizzazioni regionali?); la loro attribuzione (a chi assegnare i nuovi seggi permanenti? in base a quali requisiti? come distribuire i nuovi seggi non permanenti tra i diversi gruppi regionali?); le loro caratteristiche (i nuovi membri permanenti dovrebbero avere diritto di veto? è opportuno eliminare il divieto di rielezione immediata per i seggi non permanenti?).

Il mancato raggiungimento di una maggioranza di consensi sufficientemente ampia su una proposta di emendamento capace di raccogliere almeno 129 voti in Assemblea generale è dovuto alla difficoltà di combinare tutte queste variabili in modo da individuare una soluzione ampiamente condivisa. Da decenni, come accennato, gli Stati dell'ONU (singolarmente o riuniti in gruppi, regionali o motivati da altre esigenze comuni) si confrontano regolarmente sulla riforma del Consiglio di sicurezza, che include anche la questione di un'eventuale modifica del diritto di veto riconosciuto ai membri permanenti e quella dei metodi di lavoro dell'organo, ma senza alcun esito.

3. Un profilo che ha ricevuto minore attenzione, ma che risulta di interesse ai fini di riflettere su possibili (e realistici) scenari di modifica della composizione del Consiglio di sicurezza riguarda la distribuzione dei seggi non permanenti tra i diversi gruppi regionali e, in connessione a ciò, la stessa conformazione di tali gruppi all'interno dell'Organizzazione. Anche sotto questo profilo, infatti, le regole applicate si riferiscono a un assetto dei rapporti internazionale anacronistico e che andrebbe opportunamente adeguato e aggiornato.

È noto che, con la stessa delibera con cui nel 1963 l'Assemblea generale approvò l'aumento dei seggi non permanenti, essa decise la distribuzione degli stessi tra i diversi gruppi regionali dell'ONU, secondo una distribuzione che, comprensibile all'epoca in cui fu adottata, lo è assai meno oggi: 5 seggi a Stati di Africa e Asia; 2 a Stati di America latina (che include i Caraibi); 1 a Stati dell'Europa Orientale; 2 a Stati dell'Europa Occidentale e altri Stati (si tratta di Australia, Canada, Israele, Nuova Zelanda, USA). Si tratta di una distribuzione che appare obsoleta. A distanza di quasi sessant'anni, infatti, non tiene conto, a tacer d'altro, del completamento del processo di decolonizzazione e della fine della guerra fredda. Inoltre, risultano poco convincenti sia la circostanza di mantenere separate Europa Occidentale e Orientale, anche in ragione dell'allargamento a Est dell'Unione europea, sia quella di tenere assieme Africa e Asia; gli Stati di quest'area si sono suddivisi in gruppi separati e sin dal 1970 hanno scelto di distribuire informalmente i seggi loro spettanti, assegnandone 2 all'Africa, 2 all'Asia e 1 ai Paesi arabi (da attribuire caso per caso a uno Stato membro selezionato all'interno dei due gruppi).

Il quadro dei [gruppi regionali attualmente presenti all'ONU](#) mostra questi numeri: 55 Stati nel gruppo Asia-Pacifico (uno in meno se si considera che, ai fini elettorali, la Turchia è contemporaneamente nel gruppo dell'Europa Occidentale); 54 nel gruppo Africa; 33 nel gruppo America latina e Caraibi; 29 nel gruppo Europa Occidentale e altri; 23 nel gruppo Europa Orientale. Tra le stranezze di questa distribuzione, oltre al già menzionato caso turco, si segnala che gli Stati membri dell'UE sono divisi in tre gruppi (Cipro è in quello asiatico) e che l'Australia e la Nuova Zelanda continuano a essere nel gruppo Occidentale.

Una realistica e ragionevole riforma della composizione del Consiglio di sicurezza non dovrebbe prescindere da una risistemazione dei gruppi regionali all'interno dell'Organizzazione, rendendoli effettivamente tali, per esempio accorpando i due gruppi europei, inserendo i due grandi Stati dell'Oceania nel gruppo Asia-Pacifico e USA e Canada al gruppo America (non più solo latina) e Caraibi, valutando altresì l'istituzione, accanto al gruppo africano e a quello asiatico, di un gruppo arabo. Questa risistemazione, che seguirebbe un criterio di distribuzione effettivamente regionale e non in termini di appartenenza politica (con la probabile, rilevante eccezione di Israele), potrebbe favorire una base diversa di discussione in merito alla composizione del Consiglio. Una trasformazione dei gruppi regionali, peraltro, riguarderebbe più in generale il funzionamento dell'Organizzazione e potrebbe portare numerosi Stati, incluse alcune grandi potenze come la Russia e gli USA (o la stessa UE), a ripensare la propria strategia diplomatica, trovando nuovi equilibri e compromessi, o almeno impegnandosi a farlo.

Con specifico riferimento alla Russia, che al momento è nel gruppo dell'Europa Orientale, la creazione di un unico gruppo europeo potrebbe indurla a farne parte, oppure a scegliere di entrare in quello asiatico, seguendo il rinnovato interesse al rafforzamento del rapporto con la Cina. Allo stesso modo, come si collocherebbe la Turchia, che attualmente (caso unico) partecipa a due gruppi: sceglierebbe quello europeo o quello asiatico? E, nel caso, in cui si creasse il gruppo arabo, sceglierebbe di aderirvi?

Una volta realizzata la riorganizzazione dei gruppi regionali, si potrebbe per il momento ipotizzare un allargamento del Consiglio di sicurezza – volto a renderlo nuovamente rappresentativo, riequilibrandolo e aggiornandone la composizione al mutato scenario delle relazioni internazionali – limitato a 8 nuovi seggi non permanenti, che si aggiungerebbero a quelli attuali. I 18 seggi non permanenti potrebbero essere così ripartiti tra i nuovi gruppi regionali: 5 agli Stati africani; 5 agli Stati di Asia-Pacifico (o 4, se si creasse il gruppo degli Stati arabi, che avrebbe diritto a eleggere 1 membro non permanente); 5 agli Stati europei (senza distinzione tra Europa Occidentale e Orientale); 3 agli Stati di America e Caraibi. A questo allargamento dovrebbe accompagnarsi l'eliminazione del divieto di rielezione immediata, in modo da consentire ad alcune potenze regionali di occupare per lunghi periodi un seggio non permanente, nonché un invito permanente – che non necessiterebbe di alcun emendamento alla Carta ONU – a partecipare ai lavori del Consiglio rivolto alle principali organizzazioni regionali competenti in materia di mantenimento della pace, a partire da Lega araba, UE, UA e OSA, al fine di rafforzare il carattere regionale della *membership* dell'organo.

Si tratta di una tra le innumerevoli proposte di riforma che è possibile prospettare. Essa muove dall'esigenza di riflettere sulla modifica del Consiglio di sicurezza sulla base di un adeguamento del sistema dei gruppi regionali dell'ONU alla mutata realtà internazionale, sostituendo un criterio obiettivo – la collocazione geografica – a uno relativo (e volubile), consistente nell'appartenenza a una determinata alleanza politico-diplomatica.

Gennaio 2023