

Riflessioni su un recente dibattito al Consiglio di sicurezza su “Upholding the Purposes and Principles of the United Nations Charter and Strengthening United Nations-Centered International System”

Pietro Gargiulo

*Professore ordinario (f.r.) di Diritto internazionale, Università di Teramo.
Direttore dell'Osservatorio Osorin*

Premessa – A poco più di un anno di distanza si è tenuto un nuovo dibattito nell’ambito del Consiglio di sicurezza (in seguito Cds), promosso dalla Cina, sul ruolo dell’ONU nel sistema internazionale attuale¹. Anche questa volta, approfittando della presidenza di turno del Consiglio, la Cina ha proposto a tutti i membri dell’ONU di discutere il tema indicato, in particolare individuando le azioni necessarie per “Upholding the purposes and principles of the United Nations Charter and strengthening United Nations-centered international system”. A tal fine, ha presentato un documento, una *concept note*, per organizzare i lavori del Cds sul punto².

Il copione è stato sostanzialmente lo stesso dell’anno precedente, anche se all’epoca il riferimento al multilateralismo era più esplicito come pure il richiamo alla necessità di riformare e migliorare la *governance* globale.

L’iniziativa cinese merita attenzione soprattutto perché si tiene in un contesto ancora caratterizzato da profonde incertezze sul futuro del multilateralismo e da forti contrasti tra i membri permanenti del Consiglio rispetto alla quasi totalità delle maggiori crisi e dei gravi conflitti dell’attualità (Medio Oriente, Gaza in particolare, Ucraina, Iran, Sudan, Yemen, Haiti, Repubblica Democratica del Congo, per citarne alcuni). Ciò nonostante, è facile verificare il richiamo e l’adesione che sovente gli stessi membri permanenti, unitamente ad un numero considerevole di altri Stati e organizzazioni regionali, fanno agli scopi e ai principi della Carta di San Francisco. Al di là della retorica, tuttavia, appare del tutto evidente la divergenza di opinioni che esiste, da lungo tempo, tra gli Stati membri, circa il contenuto e la portata sia degli scopi dell’Organizzazione sia dei principi attraverso i quali realizzarli; divergenze che si sono aggravate nell’ultimo decennio per il diretto coinvolgimento di alcuni membri permanenti in conflitti di particolare gravità e intensità.

Ciò rende ancora più interessante l’analisi del dibattito e delle posizioni dei diversi attori internazionali, Stati e organizzazioni, al fine di poter contribuire alla comprensione dei possibili approdi della *governance* globale del futuro.

¹ Per una valutazione dei lavori del Consiglio tenutisi nel 2025 si rinvia, su questo Osservatorio, a P. Gargiulo, *Nazioni Unite, multilateralismo e global governance: a proposito del recente dibattito al Consiglio di sicurezza*, (I) e (II), marzo e giugno 2025. In precedenza la Cina aveva promosso altri incontri: “Upholding Multilateralism and the UN-centred International System” il 7 maggio 2021; “Strengthening Multilateralism and the Role of the United Nations” il 9 novembre 2018; e “Reflect[ing] on history [and] reaffirm[ing] the strong commitment to the purposes and principles of the Charter of the UN” il 23 febbraio 2015.

² La *concept note* presentata dalla Cina il 14 maggio 2026 è contenuta in UN Doc. S/2026/417.

La concept note della Cina – Nella *concept note* preparata dalla Cina per favorire lo svolgimento dei lavori del Consiglio viene, anzitutto, ricordato il ruolo della Carta dell'ONU e degli scopi e principi dell'Organizzazione come testimonianza della condivisa aspirazione della comunità internazionale per la pace e per lo sviluppo attraverso il disegno istituzionale immaginato nel 1945. Non vengono sottovalutate, tuttavia, le profonde “trasformazioni” e le “turbolenze” del sistema internazionale attuale e le minacce ai fini e ai principi dell'ONU che provengono da guerre e conflitti, dalla carenza di fiducia reciproca tra gli Stati sul piano globale, dall'insufficiente coordinamento tra il perseguimento degli interessi nazionali con quelli della comunità internazionale, dal crescente utilizzo del “doppio standard” e dell'applicazione selettiva del diritto internazionale.

Secondo il documento cinese, la valorizzazione del sistema internazionale basato sull'ONU e dell'ordine internazionale sorretto dal diritto internazionale sono gli elementi essenziali per prevenire “the world from reverting to the jungle where the strong prey on the weak and falling back into the abyss of conflict and confrontation”.

Certo le Nazioni Unite non sono perfette e necessitano di essere riformate per meglio adattarle alla realtà e alle necessità del mondo attuale attraverso un'azione che deve coinvolgere tutti gli Stati membri, in primo luogo i membri permanenti del Cds, per salvaguardare gli esiti positivi dell'ordine internazionale stabilito dopo la Seconda guerra mondiale e per migliorare la realtà internazionale attuale.

Il documento si chiude, poi, fornendo indicazioni sui temi che gli Stati partecipanti avrebbero dovuto affrontare nelle loro riflessioni. In particolare, essi erano invitati a pronunciarsi: sull'impatto delle sfide attuali sui fini e sui principi della Carta e sulle azioni da intraprendere per “salvaguardare” gli esiti del Secondo conflitto mondiale e dell'ordine internazionale postbellico; su come rafforzare l'autorità e l'integrità della Carta evitando il “doppio standard” e “l'attuazione selettiva”; su come sostenere l'ONU quale istituzione “centrale” del sistema internazionale e come adattarla ai problemi e alle sfide del presente; su come rafforzare l'autorità, l'efficacia e la capacità del Cds di affrontare le minacce e le sfide attuali³.

Le indicazioni del documento, come si può vedere, sono un misto di realismo e retorica, volto a sottolineare che il mondo senza l'ONU può solo peggiorare. Sotto il profilo dei contenuti, non si può fare a meno di notare lo scarso rilievo per i temi più importanti relativi allo sviluppo sostenibile e l'assoluta mancanza di riferimento al ruolo delle Nazioni Unite per la promozione e la protezione dei diritti umani, un ambito al quale la *leadership* cinese sembra non prestare particolare attenzione.

L'intervento del Segretario generale António Guterres – Il dibattito è stato aperto dall'intervento del Segretario generale dell'ONU, António Guterres⁴. In sette punti Guterres ricostruisce i motivi della crisi del sistema internazionale attuale e le profonde tensioni a cui sono sottoposti i fini e i principi dell'ONU. Anzitutto, la “pericolosa erosione del rispetto del diritto internazionale” attraverso la violazione non contrastata di

³ V. il documento cit. a nota 2, 3.

⁴ V. UN Doc. S/PV.10159, 26 maggio 2026, 2-4.

regole fondamentali quali l'uguaglianza sovrana, l'integrità territoriale e l'indipendenza politica, la proibizione della minaccia e dell'uso della forza, e la conseguente diffusa impunità che ne deriva. In secondo luogo, l'approfondimento delle divisioni geopolitiche e l'incapacità del Cds di agire unitariamente. Ciò porta, ed è il terzo punto, a una crescita esponenziale della conflittualità internazionale con notevoli ingerenze esterne, spesso attraverso la fornitura di armi, droni in particolare, utilizzate prevalentemente contro persone e beni civili. Qui il Segretario generale richiama diverse aree di conflitto e violenza, ma in particolare si sofferma sulla situazione relativa alla guerra tra la Federazione russa e l'Ucraina e sulle iniziative militari di Israele contro il Libano, sulle violazioni del cessate il fuoco a Gaza e sulle difficoltà del negoziato tra Stati Uniti e Iran, con le conseguenti incertezze per la conclusione del conflitto nel Golfo. In quarto luogo, la denuncia dell'accelerazione della corsa agli armamenti e l'aumento delle spese militari globali a danno delle risorse da destinare allo sviluppo e alle necessità umanitarie. L'attacco ai diritti umani su scala globale è il quinto punto toccato da Guterres che denuncia le devastanti conseguenze per individui, comunità e società intere. Lo stretto legame tra pace e sviluppo è il sesto punto toccato dal Segretario generale che ricorda sia la difficile situazione di molti Paesi in via di sviluppo sopraffatti dal debito e dalle difficoltà di accesso a finanziamenti, sia il ritardo nel raggiungimento degli obiettivi dello sviluppo sostenibile così come definiti dall'Agenda 2030. Infine, Guterres richiama la crisi climatica come fattore di moltiplicazione delle minacce e delle tensioni all'interno e tra gli Stati.

Queste sfide, tra loro interconnesse, mettono a dura prova la resilienza della Carta, e devono essere affrontate con la necessaria volontà politica. Sotto questo profilo il Segretario generale ricorda che gli Stati hanno già rinnovato il loro impegno a favore del diritto internazionale, inclusa la Carta, attraverso il [Pact for the Future](#)⁵ e riconosciuto la centralità del sistema multilaterale rafforzato per far fronte alle esigenze del mondo attuale.

Tre fronti d'azione vengono richiamati da Guterres. Il primo riguarda la promozione della prevenzione e del *peacemaking* per impedire lo sviluppo dei conflitti, in particolare attraverso gli strumenti di regolamento pacifico delle controversie, ribaditi, da ultimo, attraverso la risoluzione del Consiglio di sicurezza 2788 (2025), adottata all'unanimità il 22 luglio 2025⁶.

Il secondo fronte d'azione riguarda il sostegno al diritto internazionale, inclusi i diritti umani e il diritto umanitario. Qui si sottolinea la necessità di un impegno consistente volto a eliminare l'attuazione selettiva, il doppio standard e l'impunità per i violatori.

Il terzo fronte d'azione riguarda la riforma delle istituzioni globali che devono adeguarsi alla realtà del mondo attuale. Un richiamo particolare è fatto alla riforma del Consiglio di sicurezza, che non è capace di adempiere alle proprie responsabilità anche perché nella sua composizione non riflette le realtà geopolitiche del mondo odierno. A testimonianza di ciò, viene esplicitamente indicata come una "ingiustizia storica" l'assenza di una rappresentanza permanente del continente africano.

Oltre a ciò, per il Segretario generale il rafforzamento del sistema multilaterale

⁵ Il *Pact for the Future* è stato adottato al Vertice del futuro il 22 settembre 2024. Il testo è stato ripreso nella risoluzione dell'Assemblea generale A/RES/79/1. Per un commento v., in questo Osservatorio, [F. Perrini, L'adozione del Patto per il futuro in ambito ONU: dall'ambizione all'utopia il passo è stato breve, febbraio 2025](#).

⁶ Sulla risoluzione v. la rassegna di [L. Enrietto, Consiglio di sicurezza \(gennaio-dicembre 2025\), in La Comunità Internazionale, 2026](#), 445 ss., spec. 450 ss.

passa anche attraverso: la revisione delle *peace keeping operation*; un maggiore coordinamento con le organizzazioni regionali; una più ampia inclusione delle donne, dei giovani e dei gruppi marginalizzati nei processi decisionali, soprattutto quelli relativi alla pace; la riforma dell'architettura finanziaria internazionale, la cooperazione globale sulle sfide emergenti, ivi compresa l'intelligenza artificiale.

Il Segretario generale chiude il suo intervento ribadendo che la Carta rimane la migliore speranza dell'umanità per la pace e richiamando i membri del Consiglio di sicurezza ad agire in tal senso.

Nella sostanza il Segretario generale per quanto concerne sia i problemi del sistema multilaterale attuale, sia le possibili azioni per risolverli, elenca cose di cui nell'ambito dell'Organizzazione si discute da anni senza risultati tangibili. Forse, considerata l'imminenza della scadenza del suo mandato, ci si poteva aspettare qualcosa di più "coraggioso" e meno "diplomatico". In fin dei conti i problemi elencati e le soluzioni inadeguate sono il frutto di comportamenti degli Stati, alcuni dei quali sono certamente più colpevoli di altri nell'aver creato l'attuale caos internazionale.

Le posizioni dei membri permanenti del Consiglio di sicurezza – Il primo membro permanente a intervenire è stata la Cina, attraverso il Ministro degli esteri, Wang Yi. Tre aspetti della posizione espressa dalla Cina meritano attenzione: la perdurante importanza della Carta e il rafforzamento dell'ONU; il ruolo del Consiglio di sicurezza; la cooperazione per lo sviluppo sul piano globale⁷.

Per quanto riguarda il primo aspetto, il Ministro Wang Yi riconosce che le sfide attuali costituiscono un test per la comunità internazionale di salvaguardare la pace e sostenere la giustizia anche attraverso riforme coraggiose. La Carta dell'ONU deve essere rafforzata per garantire che l'Organizzazione possa svolgere una *leadership* più forte; tuttavia, va tenuto presente che si tratta di uno strumento che ha fondato il sistema internazionale sulla centralità del ruolo dell'Organizzazione, ha stabilito le norme fondamentali che disciplinano i rapporti tra gli Stati ed è la base della *international rule of law*. Per la Cina le cause profonde del caos internazionale non sono legate a una pretesa obsolescenza dello spirito della Carta, ma al fatto che l'ordine internazionale e le norme fondamentali che reggono le relazioni tra gli Stati non sono effettivamente sostenute e osservate. Da ciò la sollecitazione a tutti gli Stati membri ad allineare le loro politiche alla visione fondativa della Carta e agire congiuntamente rispettandone il dettato. Sotto questo profilo viene anche riconosciuta la responsabilità particolare dei "major countries" di fare da esempio nel rispetto della *rule of law* e nel non praticare il "doppio standard" e "l'applicazione selettiva" delle regole internazionali.

Per quanto concerne il Consiglio di sicurezza – il centro del meccanismo di sicurezza collettiva e il più autorevole e legittimo organo del sistema di sicurezza multilaterale – la Cina riconosce la necessità di rinvigorirne l'autorità e rafforzarne la capacità di agire. Tuttavia, non vengono fatte esplicite proposte di riforma, bensì si individua la necessità di evitare il confronto su proposte e iniziative divisive e si invitano i membri permanenti a rafforzare la dialettica incrementando il coordinamento sulle

⁷ V. UN Doc. S/PV.10159, 4-7.

proposte più importanti, cercando il massimo terreno comune, riducendo le contese e le dispute, e agendo con efficacia per rafforzare la solidarietà e la credibilità del Consiglio. Da ciò la condanna dell'unilateralismo per quanto concerne le azioni militari e le sanzioni unilaterali per la mancanza di legalità e legittimità.

Per quanto riguarda la cooperazione per lo sviluppo globale, il punto di partenza è la crisi dell'attuazione degli obiettivi dell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile e, quindi, il richiamo alla necessità di rafforzare il sistema dello sviluppo attraverso il supporto finanziario e tecnologico ai Paesi del Sud Globale. In questo pilastro di attività secondo la Cina l'ONU dovrebbe opporsi al protezionismo e a ogni forma di unilateralismo economico e commerciale, nonché ai blocchi scientifici e tecnologici e all'interruzione delle catene di approvvigionamento. Inoltre, si ritiene imperativo incrementare la rappresentanza dei Paesi in via di sviluppo nelle istituzioni finanziarie e bancarie internazionali e sostenere il rafforzamento del dialogo con altri raggruppamenti di Stati – quali i BRICS e il G20 – per favorire “a universally beneficial and balanced global economic and financial governance system”. Su un piano più generale, il Ministro Wang Yi riafferma la necessità di riformare l'ONU per meglio adattarla alla nuova situazione internazionale, ma si limita a rinviare a quanto già elaborato nella UN80 Initiative⁸.

In conclusione, trattandosi del membro permanente che ha promosso l'iniziativa, ci si poteva aspettare qualcosa di più “forte” e “concreto” per quanto concerne le proposte per rafforzare il ruolo dell'ONU. Ci sembra poco, in effetti, richiamare a un maggiore rispetto della Carta e dei principi nella stessa enunciati o invitare i membri permanenti a un dialogo maggiore per dare efficacia all'azione del Consiglio di sicurezza. Ancor più preoccupante appare la sottovalutazione della dimensione ambientale e sociale dello sviluppo. Infine, risulta un grosso limite l'assoluta mancanza di riferimenti alla promozione e protezione dei diritti delle persone che, come è ampiamente noto, si è affermato come uno dei pilastri portanti dell'azione dell'ONU.

Ancor più deludenti sono, a parere di chi scrive, le posizioni espresse dai rappresentanti di Stati Uniti e Russia, più ispirate alla “propaganda” politica che a rispondere alle questioni poste dalla *concept note* cinese.

Ciò è particolarmente vero per gli Stati Uniti, il cui rappresentante ha sostanzialmente prodotto un elenco delle iniziative statunitensi che a suo parere dimostrano l'impegno del suo Paese a prevenire i conflitti e promuovere la pace e la sicurezza internazionali⁹. In tal senso viene anzitutto elogiata l'azione del Presidente Trump volta a dare maggiore efficacia all'azione dell'ONU attraverso una razionalizzazione delle sue attività. Seguono, poi, una serie di esempi di come l'Amministrazione Trump ha messo in opera tale approccio nell'ambito del Consiglio di sicurezza: anzitutto, il Piano di pace per Gaza fatto proprio dal Consiglio con la risoluzione 2803 (2025)¹⁰; lo Stretto di Hormuz e le iniziative per ristabilire la libertà di navigazione richiamata nella risoluzione 2817 (2026);

⁸ Come è noto, la UN80 Initiative è stata elaborata dal Segretario generale in occasione dell'ottantesimo anniversario dell'ONU nel 2025 ed è la risposta operativa al *Pact for the Future*. L'obiettivo principale della UN80 Initiative è quello di riformare il sistema delle Nazioni Unite nel senso di una maggiore efficacia e coesione a fronte di risorse più limitate e crescenti sfide globali. Il piano d'azione può essere consultato in [United Nations, United to Deliver: UN80 Initiative, 24 November 2025](#).

⁹ V. UN Doc. S/PV.10159, cit., 17-19.

¹⁰ Sulla risoluzione si rinvia a I. Ingravallo, *La risoluzione 2803 su Gaza e i limiti del sistema di sicurezza collettiva dell'ONU*, in *La Comunità Internazionale*, 2026, 469 ss.

il supporto alla *Gang Suppression Force*, la missione multinazionale autorizzata dal Consiglio di sicurezza con la risoluzione 2793 (2025) a intervenire ad Haiti per fronteggiare la violenza delle gang, proteggere le infrastrutture critiche e ristabilire l'ordine e l'autorità statale; il supporto alla tregua umanitaria in Sudan; l'appoggio alla *peace-keeping operation* dell'ONU nella Repubblica Democratica del Congo per l'attuazione del meccanismo di monitoraggio del cessate il fuoco.

Ora, a parte il fatto che vengono citate situazioni tutte caratterizzate da una permanente instabilità, se non proprio un fallimento nell'azione del Consiglio di sicurezza (a Gaza la violenza e il genocidio continuano senza sosta; nello Stretto di Hormuz il conflitto si è intensificato; Haiti, Sudan e Repubblica Democratica del Congo restano tra le più difficili situazioni di violenza e conflittualità nell'agenda del Consiglio di sicurezza), nessun accenno è fatto al conflitto in Ucraina, ma soprattutto niente viene detto su se e come riformare il Consiglio di sicurezza e la dimensione strutturale di tutti gli altri pilastri di attività dell'Organizzazione.

Speculare sotto il profilo della propaganda, ma di segno opposto a quello americano, è l'intervento del rappresentante della Federazione Russa che, dopo aver lamentato la mancata concessione del visto per partecipare al dibattito al Viceministro per gli Affari Esteri Alexander Alimov, incentra l'inizio del suo intervento accusando l'Occidente di voler preservare il proprio dominio del mondo anche attraverso la violazione delle regole e dei valori stabiliti nella Carta dell'ONU¹¹. Politiche neocoloniali in Africa, espansione della NATO in Asia, manipolazione dei canali di informazione, favorire il “doppio standard” sono ritenute dalla Federazione Russa testimonianze e strumenti per sviare l'attenzione della comunità internazionale dalle veritiere e profonde cause dei conflitti e che rendono più difficile il sostegno alla Carta dell'ONU. Un documento, la Carta dell'ONU, la cui valenza si basa sul fatto di garantire l'uguaglianza degli Stati, di aver favorito l'indipendenza dei popoli oppressi dal colonialismo, di facilitare il progresso economico e sociale di tutti i popoli e promuovere il rispetto della dignità degli individui senza distinzione di razza, lingua o religione.

Il rappresentante russo ricorda anche la Carta come riconoscimento della vittoria contro il nazismo e il fascismo nella Seconda guerra mondiale, rispecchiato nell'art. 107 della Carta sugli “Stati nemici”. Ciò essenzialmente per ricordare il ruolo svolto dall'allora Unione Sovietica – attraverso il Trattato di Mosca del 1970 con la Repubblica Federale di Germania – per favorire l'ingresso delle due Germanie all'ONU nel 1973 e l'avvio di una fase di cooperazione in Europa che ha portato, nel 1990, alla riunificazione della Germania. Questa ricostruzione storica è strumentalmente utilizzata dal rappresentante russo per denunciare l'allontanamento attuale dei *leader* europei dal metodo della cooperazione e la scelta di favorire la conquista di territori verso Est, attraverso la NATO e l'Unione Europea, anche con l'uso della forza militare. L'esempio utilizzato è costituito dall'ingente fornitura di armi all'Ucraina. Apertamente il rappresentante russo denuncia l'approccio aggressivo della Germania che ha svelato il suo intento di divenire “the leading military power in Europe”. Alla denuncia della re-militarizzazione della Germania si accompagna quella del Giappone, un altro Stato ex-nemico ai termini dell'art. 107 della Carta. Inutile dire che questa tendenza è ritenuta alla base del peggioramento

¹¹ V. UN Doc. S/PV.10159, cit., 19-22.

della situazione mondiale in “bilico sull’orlo tra la pace e la guerra”¹².

Ristabilire il ruolo dell’ONU attraverso l’attuazione dei fini e dei principi della Carta, così come stabilito nel *presidential statement* adottato dal Consiglio di sicurezza in occasione dell’80° anniversario dell’Organizzazione¹³, è ritenuto essenziale per assicurare risposte adeguate alle minacce alla pace e alla sicurezza internazionale. Certo l’ONU ha bisogno di essere adattata alla nuova realtà internazionale e, a tal fine, è richiamata la UN80 Initiative.

Infine, il rappresentante russo fa riferimento alle prossime elezioni del Segretario generale come strumento per rinnovare la fiducia tra gli Stati membri e contribuire alla risoluzione delle crisi più urgenti.

Anche la Russia, quindi, tra retorica del passato e denuncia di un presente degradato soprattutto a causa delle mire imperialistiche dell’Occidente, sembra riconoscere la possibilità che l’ONU possa svolgere un ruolo nel futuro. Ancora una volta, tuttavia, il rinvio alle ben note iniziative di riforma messe in campo dall’Organizzazione appare piuttosto debole.

Più costruttivi per gli obiettivi dell’incontro promosso dalla Cina appaiono gli interventi dei rappresentanti del Regno Unito e della Francia.

Il rappresentante britannico, dopo aver ricordato la difficile situazione conflittuale attuale in diverse regioni e Paesi, con un’enfasi particolare per la violenza della Russia contro l’Ucraina, sottolinea la necessità di una risposta globale coordinata e di un impegno collettivo per promuovere i principi della Carta¹⁴. Sul piano fattivo tre punti sono indicati dal rappresentante del Regno Unito. Il primo riguarda l’utilizzo più efficace dell’ONU per prevenire e risolvere i conflitti attraverso il Consiglio di sicurezza che dispone degli strumenti adeguati e che accompagnati dalla volontà collettiva possono essere più efficaci e “fit for purpose”. Anche il tema della maggiore rappresentatività del Consiglio viene toccato, invocando un allargamento dei suoi membri, sia permanenti sia non permanenti. Sul punto il Regno Unito si dichiara favorevole a seggi permanenti alla rappresentanza per l’Africa, il Brasile, la Germania, l’India e il Giappone.

Il secondo punto riguarda il sostegno alle iniziative del Segretario generale per la riforma del sistema delle Nazioni Unite. Sia il *Pact for the Future* sia la UN80 Initiative sono ritenuti strumenti adatti per affrontare le complesse sfide del mondo attuale. L’ultimo punto è un richiamo agli Stati a rispettare i loro obblighi in materia di diritti umani a fronteggiare le crisi umanitarie. L’intervento britannico si chiude con un richiamo al multilateralismo che, sebbene sotto stress “remain the best tool we have to address our shared challenges”.

Ancor più propositivo è stato l’intervento del rappresentante della Francia¹⁵ che, anzitutto, constata i dati che caratterizzano la situazione attuale dal punto di vista del mantenimento della pace: l’erosione del diritto internazionale, il ritorno alla guerra di aggressione e le flagranti violazioni del diritto umanitario. Un rilievo particolare viene dato all’aggressione russa contro l’Ucraina; mentre le altre testimonianze dell’erosione

¹² Ivi, 21.

¹³ V. UN Doc. S/PRST/2025/7.

¹⁴ V. UN Doc. S/PV.10159, cit., 24-25.

¹⁵ Ivi, 25-27.

del diritto internazionale sono il Medio Oriente (in generale e senza specifiche indicazioni), il Sudan, la regione del Grandi Laghi e la Libia.

L'intervento si concentra poi sulle ragioni della crisi del Consiglio di sicurezza nell'esercitare la sua responsabilità principale per il mantenimento della pace *ex art. 24* della Carta. In proposito viene denunciata la scarsa tempestività nell'adottare misure decisive e il troppo frequente utilizzo del diritto di veto, la difficoltà nell'utilizzare gli strumenti di regolamento pacifico delle controversie del capitolo VI della Carta e quelli del capitolo VII, incluso le sanzioni *ex art. 41*. L'inattività del Consiglio ha coinvolto, a parere della Francia, anche le *peacekeeping operations* che storicamente si sono dimostrate uno strumento di grande utilità "to protect population from the worst atrocities"¹⁶.

Per far fronte a tale situazione occorrono, secondo il rappresentante della Francia, decisioni coraggiose. La prima è la riforma del Consiglio di sicurezza. Qui la posizione della Francia è analoga a quella espressa dal Regno Unito: allargamento della rappresentanza dei membri non permanenti e di quelli permanenti (questi ultimi dotati di tutte le prerogative associate allo *status*, ivi incluso il diritto di veto).

La seconda decisione coraggiosa riguarda proprio il contrasto all'abuso del diritto di veto in situazioni di "atrocità". In proposito, il rappresentante francese rinvia all'[iniziativa franco-messicana dell'agosto del 2015](#), alla quale hanno aderito 118 Stati membri, il cui obiettivo è proprio quello di sospendere l'applicazione del diritto di veto attraverso un accordo volontario e collettivo tra i membri permanenti, in caso di atrocità di massa, crimini di guerra, genocidi o crimini contro l'umanità su larga scala. D'altra parte, l'iniziativa in questione è in linea con il principio della *responsibility to protect*, affermato al Vertice mondiale del 2005 e attraverso il quale i Capi di Stato e di Governo degli Stati membri si dichiararono pronti a prendere le misure collettive necessarie, attraverso il Consiglio di sicurezza e in conformità alla Carta, a fronte dell'incapacità o della mancanza di volontà delle autorità nazionali di proteggere la loro popolazione dal genocidio, dai crimini contro l'umanità e dai crimini di guerra¹⁷.

Le posizioni di alcune organizzazioni regionali e di raggruppamenti di Stati –
Per dar conto del confronto tra gli Stati membri sui temi che stiamo analizzando, riteniamo utile far riferimento, ora, alle posizioni espresse dalle organizzazioni regionali o da raggruppamenti di Stati.

Il rappresentante del Turkmenistan è intervenuto a nome del Gruppo degli amici della neutralità per la pace, la sicurezza e lo sviluppo sostenibile¹⁸. Dopo aver espresso l'opinione che le Nazioni Unite sono ancora più indispensabili che nel passato a fronte delle sfide attuali, il rappresentante del Turkmenistan a nome del Gruppo evidenzia i seguenti quattro punti: gli scopi e i principi della Carta devono rimanere il fondamento delle relazioni internazionali e la pratica dell'approccio selettivo al diritto internazionale e del

¹⁶ Ivi, 26.

¹⁷ Il testo del *2005 World Summit Outcome* è stato ripreso nella risoluzione dell'Assemblea generale A/RES/60/1.

¹⁸ Il Gruppo in questione è stato istituito con l'obiettivo di favorire un più ampio dialogo multilaterale nell'applicazione dei principi di neutralità nella prevenzione dei conflitti e della gestione delle crisi umanitarie e per favorire l'uso del *peacekeeping* e del *peacebuilding* sulla base di tali principi. Del Gruppo fanno parte 30 Stati il cui elenco è consultabile sul sito della [Missione permanente del Turkmenistan alle Nazioni Unite](#).

doppio standard indebolisce l'efficacia delle istituzioni multilaterali; la politica di neutralità è uno strumento importante per il rafforzamento della pace e della sicurezza internazionali e dello sviluppo sostenibile così come affermato nella risoluzione dell'Assemblea generale 80/62 che sottolinea, altresì, l'importanza del regolamento pacifico delle controversie¹⁹; la pace e la sicurezza sono strettamente connesse allo sviluppo sostenibile e la promozione di una cultura di pace è essenziale per rafforzare il multilateralismo e prevenire i conflitti; la riforma del sistema delle Nazioni Unite deve preservare il carattere universale dell'Organizzazione e la sua capacità di rispondere alle sfide attuali²⁰. Nel complesso, come si può vedere, si tratta di una posizione piuttosto generale, al limite della genericità, che non fornisce indicazioni precise soprattutto rispetto ai contenuti di una eventuale riforma dell'Organizzazione.

Il rappresentante dell'Australia è intervenuto in rappresentanza del Gruppo MIKTA²¹. Dopo aver affermato in termini generali l'impegno degli Stati del Gruppo per l'ONU, per la Carta e per le istituzioni multilaterali, il rappresentante australiano dà una risposta alle domande poste dal *concept note* cinese articolata in tre punti. Il primo riguarda l'impegno del Gruppo MIKTA per la riforma dell'ONU secondo la UN80 Initiative. Il secondo riguarda il Consiglio di sicurezza che è sollecitato a utilizzare meglio i poteri *ex capitulo VI* della Carta per facilitare il regolamento pacifico delle controversie e per prevenire i conflitti. In proposito, espresso riferimento è fatto ai metodi pacifici e diplomatici (art. 33), all'inchiesta (art. 34) e all'indicazione di specifici metodi di regolamento (art. 36). Infine, il terzo punto è un richiamo, piuttosto generico, all'impegno del Gruppo MIKTA a sostenere il diritto internazionale, difendere l'universalità della Carta e rafforzare e proteggere il personale umanitario e i *peacekeepers*. Anche in questo caso, mancano riferimenti precisi alle iniziative necessarie per la riforma e il rafforzamento dell'ONU, in particolare per quanto concerne il Consiglio di sicurezza. Stupisce la mancanza di riferimenti a un possibile allargamento della *membership* del Consiglio, come pure alle iniziative volte a impedire il blocco delle sue attività attraverso l'esercizio del diritto di veto da parte dai membri permanenti²².

Il rappresentante della Svezia è intervenuto a nome del Gruppo dei Paesi Nordici composto anche da Danimarca, Finlandia, Islanda e Norvegia, nonché da alcuni territori autonomi appartenenti alla Danimarca (Groenlandia e Isole Faroe) e alla Finlandia (Isole Åland)²³. Nel suo intervento il rappresentante della Svezia, dopo aver ricordato i molteplici conflitti del presente e condannato la guerra di aggressione russa contro l'Ucraina, dichiara il sostegno del Gruppo dei Paesi Nordici alla UN80 Initiative vista come una opportunità per rafforzare l'impatto dell'Organizzazione in tutti i suoi pilastri di attività,

¹⁹ Su questo aspetto viene richiamata anche la ricordata risoluzione del Consiglio di sicurezza 2788 (2025).

²⁰ V. UN Doc. S/PV. 10159 (Resumption 1), 26 May 2026, 34-35.

²¹ Il Gruppo MIKTA è una forma di cooperazione informale di carattere interregionale nato nel 2013 su iniziativa dei Ministri degli esteri di Messico, Indonesia, Repubblica di Corea, Turchia e Australia. Si tratta di un gruppo di medie potenze con discreta influenza economica e politica nelle rispettive aree continentali di appartenenza creato al fine di avere maggiore peso nei *forum* internazionali, ONU *in primis*, e con l'obiettivo di sostenere, tra l'altro, il multilateralismo attraverso il rispetto del diritto internazionale.

²² V. UN Doc. S/PV. 10159 (Resumption 1), cit., 36-37.

²³ Come è noto si tratta di un gruppo di Paesi caratterizzati da un peculiare modello di sviluppo economico e sociale (il c.d. "modello nordico") e che su un piano generale cooperano attraverso il Consiglio Nordico, la struttura interparlamentare ufficiale, creata nel 1952 per promuovere la collaborazione nei campi politico, economico, culturale, sociale e ambientale nell'area europea e atlantica settentrionale.

ivi incluso il rispetto del diritto internazionale²⁴. Per quanto concerne la riforma del Consiglio di sicurezza il Gruppo dei Paesi Nordici esprime il proprio appoggio a un allargamento geografico bilanciato della *membership* attraverso seggi permanenti e non permanenti. Inoltre, i membri del Consiglio sono sollecitati a rispettare e attuare tutte le disposizioni della Carta relative al processo decisionale, ivi compreso l'art. 27, par. 3.

A nome dell'Unione europea (UE) è intervenuta l'incaricata d'affari della delegazione presso le Nazioni Unite, l'Ambasciatrice Hedda Samson²⁵, che ha evidenziato, anzitutto, le difficoltà derivanti dall'intensificarsi delle rivalità geopolitiche, dal crescente uso della forza contro Stati sovrani e dalle violazioni del diritto internazionale umanitario²⁶, e il carattere non negoziabile degli scopi e dei principi contenuti nella Carta. L'UE si proclama partner affidabile e credibile dell'ONU impegnato a trovare soluzioni alle sfide comuni attraverso l'attuazione del *Pact for the Future* e della UN80 Initiative. Per quanto concerne l'architettura della pace e della sicurezza l'UE sostiene la riforma complessiva del Consiglio di sicurezza per renderlo più efficace, inclusivo, trasparente, democratico, responsabile e più rappresentativo della realtà attuale rafforzando la presenza delle regioni sottorappresentate. Inoltre, la rappresentante dell'UE dichiara il supporto all'iniziativa franco-messicana, richiamata in precedenza, volta a ridurre l'utilizzo del diritto di veto in situazioni di atrocità di massa. Degni di rilievo appaiono anche i riferimenti dell'Ambasciatrice Samson al ruolo sia dell'Assemblea generale nel rafforzamento dell'architettura della pace e della sicurezza, sia della Corte internazionale di giustizia, le cui ordinanze e sentenze sono obbligatorie per le parti delle controversie.

Il rappresentante della Guyana è intervenuto a nome degli Stati membri della Comunità Caraibica (CARICOM)²⁷. Nel suo intervento il delegato della Guyana ha evidenziato in tre punti l'impegno della Comunità Caraibica per gli scopi e i principi dell'ONU, per un sistema internazionale basato sulle regole, per il multilateralismo come fondamento per un mondo di pace. Il primo punto richiama l'impegno della Comunità Caraibica per una visione dell'ONU quale veicolo della coesistenza pacifica, la cooperazione amichevole, il dialogo e la diplomazia. Il secondo punto sottolinea la crescente tendenza a violare il diritto internazionale e le numerose conseguenti crisi, conflitti, aggressioni che costituiscono delle minacce alla pace e alla sicurezza internazionale che rendono ancora più critico il ruolo e l'azione del Consiglio di sicurezza. Il terzo punto mette in rilievo l'insostenibilità dell'unilateralismo e la necessità di rimettere l'ONU al centro del sistema internazionale. Anche in questo caso è doveroso rilevare la genericità dei contenuti della posizione espressa della Comunità Caraibica che non entrano nel merito di nessuno degli aspetti oggetto di discussione.

Il rappresentante del Burkina Faso è intervenuto a nome della Confederazione degli Stati del Sahel – che comprende anche il Mali e il Niger – evidenziando anzitutto che la situazione internazionale attuale è soprattutto la conseguenza della mancanza di volontà

²⁴ V. UN Doc. S/PV. 10159 (Resumption 2), 28 May 2026, 6-7.

²⁵ L'Ambasciatrice Samson è intervenuta anche a nome dei Paesi candidati all'adesione all'UE: Albania, Bosnia ed Erzegovina, Macedonia del Nord, Montenegro, Repubblica di Moldova, Ucraina; e di Andorra e San Marino.

²⁶ V. UN Doc. S/PV. 10159 (Resumption 2), cit., 9-10.

²⁷ La Comunità Caraibica è un'organizzazione regionale di cooperazione politica ed economica, istituita nel 1973, attualmente composta da 15 Stati membri: Antigua e Barbuda, Bahamas, Barbados, Belize, Dominica, Giamaica, Grenada, Guyana, Haiti, Montserrat, Saint Kitts e Nevis, Saint Lucia, Saint Vincent e Grenadine, Suriname, Trinidad e Tobago.

di alcuni Stati di agire in conformità ai principi enunciati nell'art. 2 della Carta²⁸. La discontinuità nell'applicazione delle norme stabilite nella Carta ha fatto venir meno la promessa della pace, dello sviluppo e del rispetto dei diritti umani. Inoltre, la Confederazione degli Stati del Sahel denuncia l'azione neocoloniale di alcuni Stati che supportano gruppi terroristici, finanziano forze destabilizzanti, saccheggiano le risorse naturali e discreditano Stati sovrani che hanno il coraggio di opporsi a tali azioni. Questi abusi che indeboliscono l'ONU costituiscono delle minacce alla pace e alla sicurezza internazionale che vanno affrontate attraverso una profonda riforma del Consiglio di sicurezza, l'affermazione di un multilateralismo genuino che metta l'umanità al di sopra degli interessi geopolitici e promuova il dialogo, proibisca l'uso della forza e senza ambiguità condanni il terrorismo e chi lo finanzia. Il rappresentante del Burkina Faso richiama anche la necessità di ristabilire l'autorità dell'Assemblea generale, l'organo più rappresentativo e democratico delle Nazioni Unite, specialmente per superare il blocco del Consiglio di sicurezza. Infine, sul piano concreto viene dichiarato l'appoggio alla UN80 Initiative in quanto "storica opportunità" per ristabilire su basi più solide un'Organizzazione "that truly serve all the peoples of the world".

È poi intervenuto il rappresentante permanente dell'Unione africana²⁹. Questi ha, anzitutto, sottolineato la crisi di sicurezza che il continente africano vive a causa di conflitti, di crisi umanitarie, della minaccia del terrorismo, delle interferenze straniere nel Sahel, nel Corno d'Africa, nei Grandi Laghi. Il secondo punto evidenziato riguarda la crisi di legittimità del sistema di sicurezza collettiva che minaccia le fondamenta stesse dell'Organizzazione. Per l'Africa i principi fondamentali della Carta non sono concetti giuridici astratti ma «the shield that protect the weak from the whims of the strong» e devono essere applicati senza doppi standard. Il rappresentante dell'UA affronta poi il tema di come rafforzare l'ONU. Un primo aspetto toccato riguarda la rappresentanza permanente dell'Africa al Consiglio di sicurezza per colmare il *gap* di autorità morale e politica di tale organo e consentirgli di affrontare le sfide dell'attualità. Un secondo aspetto riguarda la riforma dell'architettura finanziaria internazionale per colmare il ritardo nel pilastro di attività relative allo sviluppo. Infine, viene richiamato il tema della "sopravvivenza ambientale" come essenziale per il mantenimento della pace.

Conclusioni – Dall'analisi sviluppata l'impressione prevalente che si ricava è che, ancora una volta, gli Stati membri dell'ONU abbiano perso l'occasione per un confronto conclusivo sui problemi che sono all'origine del caos internazionale attuale e dello stato di inabilità in cui versa l'Organizzazione.

Tutti denunciano la violazione dei principi fondamentali della Carta e dell'ordine internazionale stabilito nel lontano 1945 (primo fra tutti il divieto della minaccia e dell'uso unilaterale della forza), persino alcuni membri permanenti che risultano tra i più attivi nel non rispettarli. Tutti dicono di agire con l'intento di contribuire ad appoggiare le azioni dell'Organizzazione, ma ciò è vero solo se le azioni in questione non contrastano con i loro interessi nazionali o, in alcuni casi, di quelli di Stati partner con i quali si sono stabiliti peculiari rapporti di cooperazione ritenuti più importanti del principio di leale collaborazione con l'ONU. Tutti affermano la necessità di una riforma dell'Organiz-

²⁸ V. UN Doc. S/PV. 10159 (Resumption 2), cit., 39-40.

²⁹ Ivi, 41-42.

zazione, ma sono a dir poco avari nella chiarezza delle posizioni che esprimono in proposito. Sotto questo profilo, il dibattito al Consiglio di sicurezza è stata un'occasione mancata in quanto sono prevalse la retorica, la propaganda, la genericità delle posizioni assunte e delle proposte formulate.

Non manca, tuttavia, il materiale che aiuta, nel complesso, a riflettere su quelle che potrebbero essere le prospettive del ripensamento della *governance* mondiale. In proposito, un punto che mi pare emerga come prevalente dal dibattito è la diffusa adesione degli Stati membri al *Pact for the Future* e alla 80UN Initiative. Si tratta, come abbiamo visto, di due documenti molto importanti sotto il profilo della riforma dell'Organizzazione anche se, a parere di chi scrive, non apportano un contributo rilevante e concreto agli aspetti istituzionali della riforma.

Non potendo produrre qui in conclusione un'analisi completa dei documenti in questione, ci limiteremo ad alcune osservazioni sul tema di maggiore interesse della riforma dell'ONU, cioè quello della riforma del Consiglio di sicurezza. A tale riguardo, il *Pact for the Future* ribadisce la necessità di rendere il Consiglio più rappresentativo, inclusivo, trasparente, efficiente, democratico e responsabile. Determinante in tale prospettiva è l'allargamento della *membership* in riferimento alla rappresentanza del continente africano e degli Stati in via di sviluppo e di quelli piccoli e medi. Tuttavia, il documento non precisa se l'allargamento avverrà attraverso seggi non permanenti o permanenti, né tantomeno se a questi ultimi verrà garantito il diritto di veto. Anzi, sul punto, il documento invita a intensificare gli sforzi per raggiungere un accordo su eventuali limitazioni del suo ambito e uso.

Da questo punto di vista, quindi, il dibattito al Consiglio ha aggiunto poco di nuovo, considerato che solo alcuni membri permanenti si sono chiaramente espressi per l'attribuzione di un seggio permanente, con diritto di veto, all'Africa e ad alcuni altri Stati membri specificamente individuati. D'altra parte, non va dimenticato che in seno all'ONU esiste un nutrito e qualificato gruppo di Stati contrari ad attribuire il potere di veto nell'ambito dei proposti allargamenti della *membership* permanente³⁰. Si tratta di una posizione largamente condivisibile, a meno di non raggiungere un accordo formale su come limitare l'uso "improprio" del veto. Su questo punto la proposta franco-messicana di cui si è detto in precedenza, allineata a quanto previsto per l'attuazione da parte della comunità internazionale, attraverso il Consiglio di sicurezza, del principio della *responsibility to protect*, risulta insoddisfacente per l'incapacità di superare i doppi standard nella valutazione di situazioni caratterizzate da atrocità di massa.

A sua volta, l'*Action Plan* della UN80 Initiative addirittura non affronta direttamente il tema della riforma del Consiglio di sicurezza, ma si limita a indicare azioni operative per migliorare nel suo insieme il funzionamento del sistema ONU secondo quanto indicato nel *Pact for the Future*.

In conclusione, riteniamo che in ragione sia delle difficoltà internazionali attuali, sia delle divisioni che caratterizzano trasversalmente la *membership* dell'Organizzazione, i tempi non siano i migliori per affrontare il tema della futura *governance* globale attraverso la riforma dell'ONU.

Ottobre 2026

³⁰ Su questi temi vedi anche il recente *The New Horizons of Multilateralism*, edited by I. Falso, C. Battiferro, M. Di Falco, in [SIOI HORIZONS VI, ottobre 2026](#).